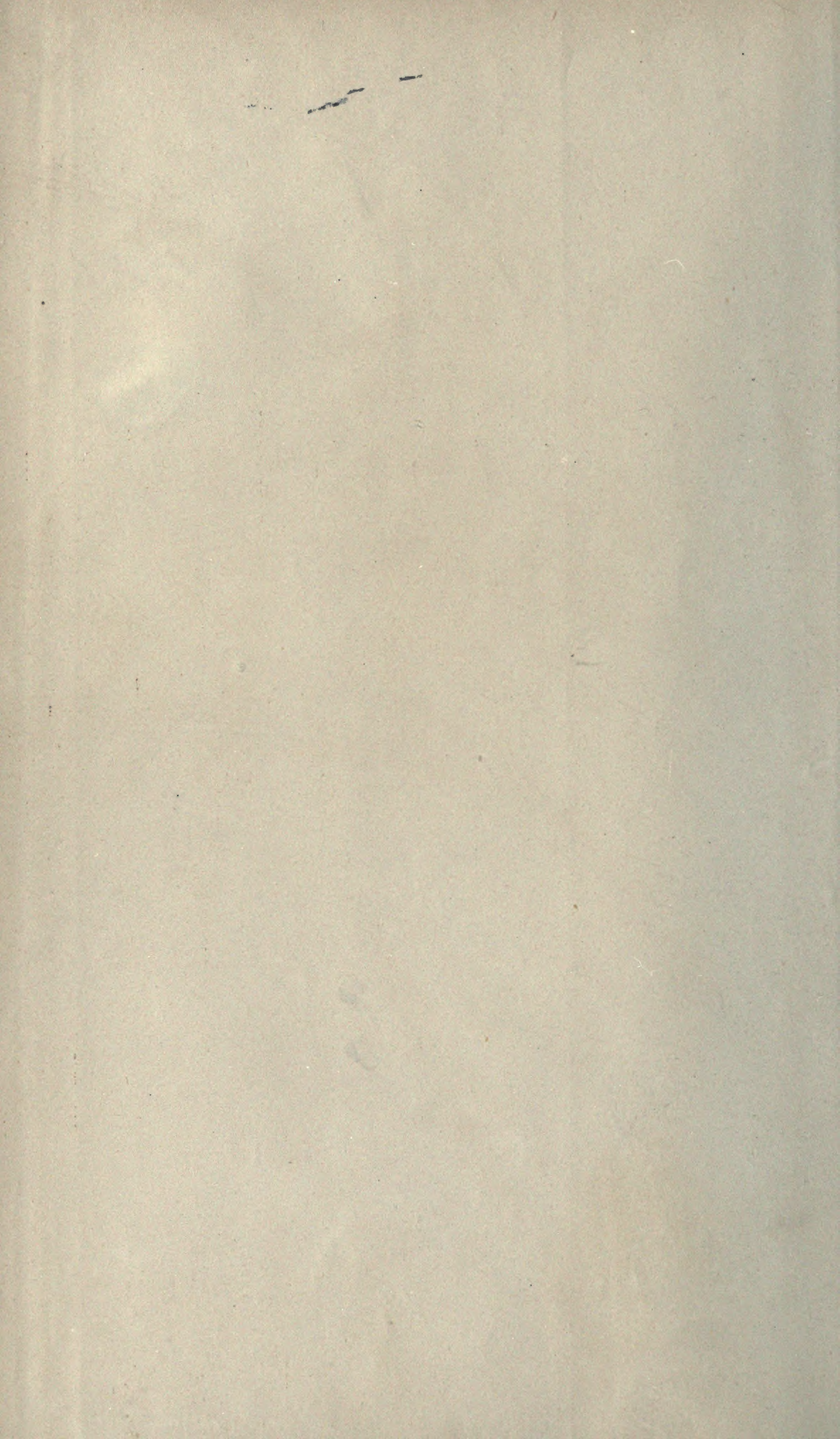






LA

# RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

SAINT-AMAND, CHER. — IMPRIMERIE BUSSIÈRE

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

**Max BOUCARD**
Maître des Requêtes
au Conseil d'État

**Gaston JÈZE**
Chargé de cours à la Faculté de Droit
de l'Université d'Aix-Marseille

---

LA

# RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

PAR

**James BRYCE**
Auteur du *Saint-Empire Romain*
MEMBRE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES POUR ABERDEEN



*Édition française complétée par l'auteur*
*EN QUATRE VOLUMES*

Avec une Préface de
**M. E. CHAVEGRIN**
PROFESSEUR DE DROIT CONSTITUTIONNEL
A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

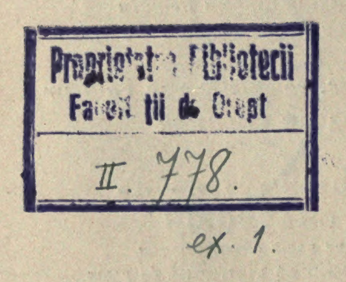
## TOME II
## LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS

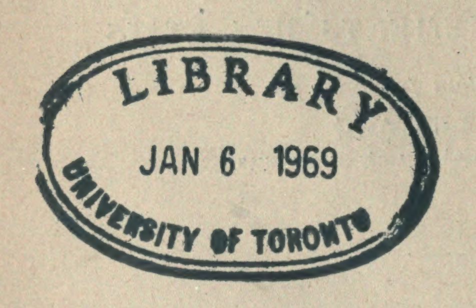
*Traduction française de*
**P. LESTANG**
PROFESSEUR AGRÉGÉ AU LYCÉE DE MARSEILLE

---

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
**Libraires-Éditeurs**
16, RUE SOUFFLOT, 16
—
1901




Proprietatea Bibliotecii
Facultății de Drept
II. 778.
ex. 1.


LIBRARY
JAN 6 1969
UNIVERSITY OF TORONTO

# LA RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

## DEUXIÈME PARTIE

## LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS

## CHAPITRE XXXVI

### NATURE DE L'ÉTAT AMÉRICAIN

De l'étude du Gouvernement national, nous pouvons passer à l'examen de celui des divers Etats qui ont formé l'Union. C'est la partie du système politique américain qui a le moins attiré l'attention des écrivains nationaux et étrangers. Voyant dans le Président, dans le Cabinet et dans le Congrès un gouvernement qui ressemblait superficiellement à celui de leur propre pays, et remarquant que l'autorité fédérale seule était active dans les relations internationales, les Européens ont oublié et ignoré dans la pratique les gouvernements des Etats auxquels leur expérience ne peut presque rien comparer et dont le fonctionnement n'est guère expliqué par les nouvelles publiées de leur côté de l'océan. Même le voyageur européen qui traverse en six jours le continent américain, de New-York par Philadelphie et Chicago à San-Francisco, s'aperçoit à peine

qu'il passe, dans son voyage de plus de 3.000 milles, sur le territoire de onze républiques autonomes. Il n'emploie qu'une monnaie, qu'une poste ; il n'est arrêté par aucune douane ; il ne voit point de fonctionnaires en uniforme ; il ne songe pas plus à la différence des juridictions que le voyageur de Londres à Liverpool ne songe à celle des comtés que traverse la ligne du North-Western. Ainsi, nos écrivains anglais les mieux renseignés dans la science de la politique, tout en exposant longuement les rapports des Etats américains avec l'autorité centrale, n'ont pas su profiter de la mine d'enseignements qui est enfermée dans l'étude des gouvernements eux-mêmes. Mill, dans son *Representative government*, y fait à peine allusion. M. Freeman, dans ses savants essais, Sir H. Maine, dans son ouvrage ingénieux sur le gouvernement populaire, laissent de côté des phénomènes qui auraient admirablement expliqué quelques-uns de leurs raisonnements.

Les publicistes américains, d'un autre côté, ont été trop absorbés par l'étude du système fédéral pour s'occuper du gouvernement des Etats. Celui-ci leur semble la chose la plus simple et la plus évidente du monde, tandis que celui-là, qui a été pendant un siècle le sujet des luttes de leurs partis politiques, excite le plus vif intérêt, et est considéré comme une sorte de mystère, sur lequel ils peuvent bien dépenser toutes les ressources de leur subtilité métaphysique et de leur connaissance des lois. Ainsi, tandis que les principes de la souveraineté et des droits de l'Etat, dont la grande lutte contre l'esclavage a fait une question d'actualité, ont été discutés avec un zèle et une finesse extraordinaires par trois générations d'hommes, on ne s'est guère intéressé au caractère, au pouvoir ou au fonctionnement des Etats en tant que corps séparés et autonomes, et on ne les a guère étudiés. Cependant, ils sont pleins d'intérêt ; et celui qui voudrait comprendre les changements qui se sont produits dans la démocratie américaine trouvera bien plus à s'instruire dans une étude des gouverne-

ments des Etats que dans celle de la Constitution fédérale. Les matériaux de cette étude sont malheureusement, pour un Européen, du moins, inaccessibles ou peu maniables. Ils se composent de Constitutions, de statuts, de comptes rendus des débats et de procès-verbaux des conventions constitutionnelles et des assemblées législatives, de rapports des fonctionnaires et des commissions, et enfin de la transcription continuelle et du tableau de l'opinion publique courante que fournissent les collections de journaux. De ces sources, une seule, les Constitutions, est à la portée d'un homme qui écrit de ce côté de l'Atlantique. Pour pouvoir se servir des autres, il faut aller dans chaque Etat et se consacrer à l'étude de ces sources originales, en les corrigeant, quand c'est possible, à l'aide des souvenirs de la génération présente. On aurait pu s'attendre à ce que, dans la plupart des Etats, du moins dans les plus anciens, il se fût trouvé des hommes pour écrire des histoires politiques des Etats, et non pas seulement des histoires d'antiquités et de généalogies, des histoires où ils auraient décrit la carrière politique de leurs Républiques respectives, et discuté les questions qui ont servi de motif aux luttes politiques. Mais ce travail n'a été fait que pour un nombre assez restreint d'Etats, de sorte que l'Européen qui fait des recherches trouve rarement l'aide qu'il aurait attendue des travailleurs antérieurs dans ce champ-là (1). J'appelle cela un champ : c'est plutôt une forêt primitive où la végétation est vigoureuse, où l'on a à peine taillé un sentier. La nouvelle école historique qui se forme maintenant dans les principales universités américaines, et qui a déjà produit d'excellentes œuvres sur l'histoire primitive des Etats de

(1) Depuis que j'ai écrit ces lignes, on a commencé des histoires de ce genre sous le titre de *Républiques américaines*. Des volumes qui ont déjà paru, quelques-uns ont une grande valeur ; mais ils ne nous mènent point jusqu'aux temps tout à fait récents qui sont les plus instructifs pour celui qui étudie les institutions politiques.

l'Est, se mettra sans doute à cette tâche (1) ; en attendant, les difficultés que je signale doivent me servir d'excuse pour traiter cette partie de mon sujet avec une brièveté hors de proportion avec son importance et son intérêt réels. Il vaut mieux essayer de mettre en relief quelques traits principaux, assez peu connus en Europe, que de vouloir écrire une histoire détaillée qui aurait une longueur excessive.

L'Etat américain est un organisme particulier, différent de quoi que ce soit en Europe ou dans l'ancien monde. Le seul parallèle se trouve dans les cantons de la Suisse, de la Suisse de nos jours, car jusqu'en 1815, il faudrait même dire jusqu'en 1848, la Suisse était moins une nation ou un Etat qu'une ligue de Républiques voisines. Mais l'Europe ignore avec tant de persistance l'histoire de la Suisse, de ce musée visible et très instructif des choses politiques, sans doute parce que c'est un petit pays et que les gens s'y rendent pour voir des lacs et gravir des montagnes, que j'embarrasserais le lecteur au lieu de l'éclairer, en essayant d'expliquer les phénomènes de l'Amérique par ceux de la Suisse.

Je vais tracer une esquisse des Etats américains en tant que corps séparés, et en oubliant pour le moment qu'ils sont aussi des parties d'une Fédération.

Il y a quarante-cinq Etats dans l'Union américaine. Ils varient en étendue depuis le Texas, qui a une superficie de 265.780 milles carrés, jusqu'à Rhode-Island dont la superficie est de 1.250 milles carrés ; et en population depuis New-York avec 5.997.853 habitants jusqu'au Névada avec 45.761 (2). Ainsi le plus grand Etat est bien plus vaste que la France ou que l'Empire allemand ; le plus peuplé a plus

(1) Depuis que ces lignes furent écrites, en 1887, il a paru sur ce sujet, des Constitutions et de l'histoire politique des Etats, des monographies et des traités précieux, et on a créé plusieurs journaux ou périodiques qui s'en occupent.

(2) Recensement de 1890. Il y a eu, en 1900, un nouveau *census*, dont les résultats seront insérés à la fin du présent volume. [G. J.].

d'habitants que la Suède, ou le Portugal, ou le Danemark, tandis que le plus petit est moins grand que le comté de Warwich ou la Corse, et le moins peuplé a moins d'habitants que la paroisse de Wandsworth dans la banlieue de Londres (46.717) ou que la ville de Warrington dans le comté de Lancastre (51.742). Si l'on ne considère pas seulement les différences d'étendue, mais les différences dans la densité de la population (qui est de 4 au mille carré dans le Nevada, de 6 dans le Wyoming, de 276 dans Rhode-Island et de 268 dans le Massachusets) ; dans son caractère (dans la Caroline du Sud, les noirs sont 692.503 contre 458.454 blancs, dans le Mississipi (747.720 contre 539.703 blancs) ; dans ses origines (dans la Caroline du Nord, il y a moins de 1/350 des habitants nés à l'étranger, dans la Californie, il y en a plus de 1/3) ; dans les occupations du peuple, dans la somme de la richesse acquise, dans la proportion des personnes instruites au reste de la population, — il est évident qu'il faut s'attendre à d'immenses différences entre la politique et la conduite du gouvernement d'un Etat à l'autre.

Rappelons-nous aussi que les anciennes colonies avaient des origines historiques différentes. La Virginie et la Caroline du Nord ne ressemblaient pas au Massachusetts ni au Connecticut ; New-York, la Pensylvanie et le Maryland ne ressemblaient ni à l'un ni à l'autre de ces Etats. Dans ces dernières années, l'immigration a rempli certains Etats d'Irlandais, d'autres d'Allemands, d'autres de Scandinaves, tandis qu'elle a laissé intacts la plupart des Etats du Sud.

Néanmoins, la forme du gouvernement dans ses lignes essentielles, et jusqu'à un certain point dans son fonctionnement lui-même, est la même dans ces quarante-cinq républiques ; et les différences, quelque instructives qu'elles soient, se rapportent à des points secondaires.

Les Etats se divisent naturellement en cinq groupes :

Les Etats de la Nouvelle-Angleterre : Massachusetts, Connecticut, Rhode-Island, New-Hampshire, Vermont, Maine.

Les Etats du centre : New-York, New-Jersey, Pensylvanie, Delaware (1), Maryland, Ohio, Indiana (2).

Les Etats du Sud ou anciens Etats esclavagistes : Virginie occidentale (séparée de la Virginie pendant la guerre), Caroline du Nord, Caroline du Sud, Georgie, Alabama, Floride, Kentucky, Tennessee, Mississipi, Louisiane, Arkansas, Missouri, Texas.

Les Etats du Nord-Ouest : Michigan, Illinois, Wisconsin, Minnesota, Iowa, Nebraska, Kansas, Colorado, N. Dakota, S. Dakota, Wyoming, Montana, Idaho.

Les Etats du Pacifique : Californie, Nevada, Utah, Orégon, Washington.

Chacun de ces groupes a quelque chose de distinctif dans le caractère de ses habitants, qui se réfléchit, quoique plus faiblement qu'auparavant, dans le caractère de son gouvernement et de sa politique.

La Nouvelle-Angleterre est l'ancien foyer du Puritanisme, dont les traces ne sont pas encore éteintes, quoiqu'elles aient disparu peu à peu sous l'influence de l'immigration d'Irlandais et de Canadiens français. Les Etats du Sud garderont longtemps l'empreinte de l'esclavage, non pas simplement par suite de la présence d'une multitude de nègres, mais à cause de la dégradation des blancs pauvres, et de certaines particularités, aussi regrettables que louables, de la classe dirigeante. Le Nord-Ouest est la terre de la confiance dans l'avenir et par suite des expériences hardies dans la législation : ses habitants rustiques ont l'honnêteté et l'étroitesse d'esprit des agriculteurs. Les Etats du Pacifique de l'Ouest, — ou plutôt la Californie et le Névada, parce que l'Orégon et Washington appartiennent

(1) Le Delaware et le Maryland étaient des Etats esclavagistes, mais ne firent point sécession, et doivent plutôt être classés avec les Etats du centre qu'avec le groupe du Sud, comme la Virginie, le Missouri et peut-être même le Tennessee et le Kentucky.

(2) L'Ohio et l'Indiana deviennent des Etats du centre, mais on les classe assez souvent parmi les Etats de l'Ouest.

par leur caractère au Mississipi supérieur ou au groupe du Nord-Ouest, — mêlent à l'énergie et à la bonhomie ardente des Occidentaux une insouciance spéculative naturelle aux populations minières où les grandes fortunes se sont formées et ont disparu rapidement, où se sont entassés et mélangés tout à coup des éléments venus de toutes les parties du monde, de même qu'un orage des Montagnes-Rocheuses remplit le fond d'une vallée avec le sable et les cailloux qu'il a arrachés à toutes les hauteurs environnantes.

La diversité des arrangements constitutionnels et politiques est due à la différence des populations et des conditions extérieures d'abord, et ensuite à la grande indépendance légale dont jouit chacun des Etats sous la Constitution fédérale.

Aucun Etat ne peut, en tant que République, avoir des rapports politiques avec un autre Etat ou exercer sur lui une influence. Les Etats ne peuvent ni entretenir des relations diplomatiques, ni conclure de traités, ni user de pression les uns à l'égard des autres. Et quoique le gouvernement de l'Union puisse agir sur un Etat, il le fait rarement, et alors c'est dans un certain sens très limité, et sans porter aucune atteinte à la vie politique intérieure de la République.

Passons maintenant à l'étude des circonstances qui favorisent l'uniformité parmi les Etats et qui la favorisent de plus en plus à mesure que le temps s'écoule.

Quiconque regarde une carte des Etats-Unis est frappé par le fait que la plupart des frontières des Etats sont des lignes droites. Ces lignes ont le même sens que les plans géométriques de villes comme Saint-Pétersbourg ou Washington, où toutes les rues forment des angles semblables avec les autres. Les Etats ne sont pas des produits naturels. Leurs frontières ne sont pas généralement des frontières naturelles fixées par des chaînes de montagnes, pas même des frontières historiques dues à une série d'évé-

nements, mais des limites purement artificielles, déterminées par une autorité qui découpait le territoire national en bandes de grandeur convenable, comme une société immobilière découpe des lots de terrain dans la banlieue des villes. Des Etats qui se sont constitués après les treize premiers, la Californie seule a des frontières naturelles que lui procurent la chaîne de la Sierra Nevada à l'est et l'Océan pacifique à l'ouest. Aucun de ces derniers Etats ne peut être considéré comme un organisme politique développé naturellement. Ce sont des arbres plantés par le cultivateur; ils ne se sont point semés eux-mêmes avec l'aide du vent qui disperse la semence. Cette absence de lignes physiques de démarcation a tendu et doit tendre à empêcher le développement des différences locales. Il semble que la nature elle-même a formé le bassin du Mississipi comme elle a formé les plaines ininterrompues de la Russie, pour être la demeure d'un seul peuple.

Chaque Etat fait sa propre Constitution, c'est-à-dire que le peuple s'entend pour choisir une forme de gouvernement à sa convenance, sans aucune intervention des autres Etats de l'Union. Cette forme n'est soumise qu'à une condition, il faut que ce soit une République (1). Mais dans chaque Etat, les hommes qui font la Constitution sont venus depuis peu, de quelque autre Etat, où ils ont vécu sous une Constitution qu'ils ont contribué à établir et qui est à leurs yeux le modèle naturel et presque indispensable pour un nouvel Etat. Faute d'esprit inventif parmi les citoyens, les Etats récents ont naturellement copié les Constitutions des anciens Etats, surtout à cause de leurs ressemblances avec la Constitution fédérale. C'est pourquoi les traits généraux et les termes mêmes des anciennes

(1) Il faut considérer comme des exceptions le cas du Kansas immédiatement avant la guerre de sécession, et le cas des Etats rebelles qui ne furent réintégrés dans l'Union qu'après avoir accepté les lois constitutionnelles qui interdisaient l'esclavage et protégeaient les affranchis.

Constitutions reparaissent dans celles des Etats qui se sont formés récemment.

L'exemple de la Virginie eut une grande influence sur le Tennessee, l'Alabama, le Mississipi et la Floride, lorsque ces derniers Etats voulurent faire ou amender leur Constitution pendant la première partie de ce siècle.

Il n'y a point de pays où la population soit aussi constamment en mouvement qu'en Amérique. Dans quelques-uns des Etats récents, un quart ou un cinquième seulement des habitants sont nés aux Etats-Unis. Beaucoup des habitants des villes, et un assez grand nombre de fermiers, ont été citoyens d'un autre Etat et iront peut-être bientôt s'établir plus loin du côté de l'ouest. Ces Etats de l'ouest sont comme une chaîne de lacs à travers lesquels coule un fleuve qui mêle les eaux des premiers à celles des derniers. Dans ce constant va-et-vient de la population, les particularités locales ne peuvent guère se développer, et s'il y en avait lorsque le district était isolé, elles disparaissent à mesure que le pays se peuple. Chaque Etat prend et donne à ses voisins, et l'assimilation se fait sans cesse dans la nation entière.

L'influence des chemins de fer, des journaux, du télégraphe est encore plus importante. Une cité grecque, comme Samos ou Mitylène située dans une île, a pu conserver des traits distinctifs malgré les relations commerciales avec Athènes, et malgré la puissance de cette dernière ville. Un canton suisse comme Uri ou Appenzell, retranché derrière ses remparts de montagnes, reste, même maintenant, très différent de ses voisins des vallées, malgré la puissance acquise par le gouvernement central de la nation suisse. Mais un Etat que traversent de grandes lignes de chemin de fer, et qui dépend des marchés des cités de l'Océan Atlantique ou de l'Europe pour la vente de ses grains, de ses bestiaux, de son jambon, de ses minéraux, se trouve rattaché par mille liens puissants aux autres Etats, et il est intéressé par leur prospérité ou leurs

malheurs autant que par ce qui se passe à l'intérieur de ses propres frontières. Les principaux journaux sont lus dans de vastes régions. Les habitants de chaque Etat apprennent tous les matins les événements qui se sont passés la veille dans tous les territoires de l'Union.

Enfin les partis politiques sont les mêmes dans tous les Etats. Les principes de chaque parti sont, à quelques exceptions près, les mêmes partout, les méthodes sont les mêmes, les chefs de parti sont les mêmes, bien que les hommes éminents jouissent d'une plus grande influence dans leur propre Etat. Par conséquent, la politique des Etats subit l'influence de forces et de desseins qui sont extérieurs à un Etat particulier, et qui sont communs à tout le pays ou à deux parties importantes de la nation ; aussi ne reste-t-il que peu de place pour la formation de partis locaux ou pour le développement de plans politiques locaux.

Ces considérations expliquent pourquoi les Etats sont bien moins différents qu'on n'aurait pu le supposer, malgré les caractères distinctifs qui existent entre quelques-uns, et malgré la liberté illimitée que leur accorde la Constitution fédérale de s'organiser comme ils le désirent. Les hommes d'Etat européens considèrent depuis quelques années le fédéralisme et l'autonomie locale comme une méthode excellente pour laisser une liberté entière au sentiment de nationalité qui peut exister dans une partie d'un empire, ou bien pour permettre à telle ou telle partie de l'empire, qui diffère des autres régions, d'avoir les institutions locales et les lois spéciales dont elle a besoin. C'est une de ces raisons ou bien ce sont ces deux raisons à la fois qui ont guidé les hommes d'Etat, à propos de la Finlande et de ses rapports avec la Russie, de la Hongrie dans ses rapports avec l'Autriche allemande, de l'Islande dans ses rapports avec le Danemark, de la Bulgarie dans ses rapports avec le Sultan de Turquie, de l'Irlande dans ses rapports avec la Grande-Bretagne. Mais les causes finales,

pour ainsi dire, qui ont fait reconnaître et accepter l'autonomie des Républiques des Etats de l'Union, sont très différentes. Leur autonomie n'est point la conséquence de différences que l'on a voulu rendre inoffensives en leur donnant une liberté entière. Elle est due tout d'abord au fait historique que ces Etats existaient comme Républiques avant l'Union elle-même; et, en second lieu, à l'idée que le gouvernement local est la meilleure garantie des droits du citoyen, et au sentiment de la difficulté d'administrer, d'une seule ville à l'aide d'un seul gouvernement, un vaste territoire et une immense population.

Je vais indiquer les points qui constituent l'indépendance légale et le droit d'autonomie des divers Etats. Chacun des quarante-cinq Etats a :

Sa Constitution (dont nous parlerons tout à l'heure).

Son Exécutif, qui se compose d'un gouverneur, et de divers autres fonctionnaires.

Sa législature composée de deux Chambres.

Son système de gouvernement local dans les comtés, les cités, les villes (*townships*), les régions scolaires.

Ses dettes, qu'il peut répudier quand il lui plaît.

Son Code de lois privées, qui comprend les lois sur la propriété immobilière et mobilière, sur les contrats, les dommages, les rapports de famille.

Son système de procédure, civile et criminelle.

Ses tribunaux contre lesquels il n'y a point d'appel devant un tribunal fédéral (excepté pour les affaires qui se rapportent à la législation ou à la Constitution fédérale).

Son droit de cité, qui permet d'accorder le droit de citoyen à certaines personnes (par exemple à de nouveaux immigrants) dans des conditions qui peuvent différer d'un Etat à l'autre.

Il faut remarquer trois choses qui font comprendre la portée de ces droits.

I. On acquiert le droit de citoyen des Etats-Unis, c'est-

à-dire le droit de prendre part au gouvernement de l'Union, en devenant citoyen d'un Etat particulier. Une fois citoyen d'un Etat, on a droit par le fait même à la franchise nationale. Par conséquent, le droit de voter dans un Etat entraîne avec lui le droit de vôter pour les élections fédérales ; et un Etat aura beau accorder trop libéralement ce droit, par exemple aux étrangers qui viennent d'arriver ou à des criminels, ces électeurs pourront toujours voter aux élections congressionnelles ou présidentielles (1). La seule restriction imposée aux Etats à ce point de vue, c'est celle qui se trouve dans le 14e et dans le 15e amendement constitutionnel, dont nous avons parlé. Ces amendements avaient pour but d'assurer aux nègres des libertés égales à celles des blancs, et incidemment ils établissent la protection qui est accordée à tous les citoyens des Etats-Unis. Je n'ai pas à rechercher ici si ces libertés étaient implicitement contenues dans la Constitution ou si les amendements dont j'ai parlé y ont ajouté quelque chose (2).

(1) Le Congrès a le pouvoir de faire une loi générale pour la naturalisation. (Constit. art. I, § 88.)

D'après les lois actuelles sur la naturalisation, il faut qu'un étranger ait habité pendant cinq ans les Etats-Unis, et pendant un an l'Etat où il veut se faire accepter comme citoyen des Etats-Unis, et il faut qu'il déclare deux ans avant sa naturalisation qu'il n'obéira plus à un prince ou à un pays étranger. La naturalisation fait de lui non seulement un citoyen des Etats-Unis, mais encore un citoyen de l'Etat où il habite ; mais elle ne lui accorde pas nécessairement la franchise électorale, qui dépend des lois particulières de chaque Etat. Dans plus d'un tiers des Etats, des hommes, qui ne sont pas naturalisés comme citoyens des Etats-Unis, jouissent cependant de la franchise électorale.

(2) « Il faut chercher, dans les limites qui séparent leurs sphères d'action, la ligne de démarcation entre les privilèges et les immunités des citoyens des Etats-Unis et ceux des citoyens des divers Etats; et ces deux classes de privilèges sont aussi différentes que les fonctions des gouvernements respectifs. Le citoyen des Etats-Unis a le droit de participer au commerce avec les pays étrangers ou avec les autres Etats, de bénéficier des lois postales, de circuler comme les autres citoyens sur les eaux navigables

II. L'Etat possède un pouvoir absolu sur toutes les parties de son territoire. Il peut accorder ou refuser à son gré le gouvernement local. La population de la ville de Providence est plus du tiers de celle de Rode-Island, la population de la cité de New-York forme le quart de celle de l'Etat de New-York. Cependant, l'Etat pourrait, dans les deux cas, supprimer la municipalité et charger du gouvernement de la ville un simple fonctionnaire : il pourrait même laisser la ville sans aucune espèce de gouvernement. La cité n'aurait pas le droit de porter plainte contre cette mesure soit au Président soit au Congrès. Le Massachusetts a donné récemment une nouvelle forme au gouvernement de Boston, comme le Parlement anglais pourrait donner une nouvelle forme au gouvernement de Birmingham. Supposez qu'en Angleterre le conseil du comté de Warwick

des Etats-Unis, et de passer d'un Etat à l'autre ou d'aller dans les pays étrangers, parce que la juridiction des Etats-Unis s'étend à toutes ces choses, et que toutes ces choses sont soumises à ses lois. Les privilèges entraînent les immunités. Partout où les Etats-Unis doivent protéger un citoyen contre toute injustice, contre la gêne ou contre la misère, le citoyen a droit aux immunités qui sont dues à tout citoyen de la fédération. Une immunité évidente, c'est celle qui interdit aux Etats de faire payer un impôt pour permettre de jouir des droits et des privilèges qu'accordent les lois des Etats-Unis. Tout ce que la Constitution et les lois des Etats-Unis permettent au citoyen de réclamer comme un droit, constitue les privilèges du citoyen. Le citoyen peut exiger d'être exempté de tout ce dont l'exemptent la Constitution et les lois des Etats-Unis. Ce droit ou ce privilège se trouvent restreints toutes les fois que les lois d'un Etat s'opposent au fonctionnement légitime de l'autorité fédérale qui touche à son intérêt, soit que cette autorité se fasse réellement sentir, soit qu'on la trouve seulement exprimée nettement ou implicitement dans la Constitution ou dans les lois. Mais les Etats-Unis ne peuvent ni accorder ni promettre à leurs citoyens des droits et des privilèges qui ne dépendent ni expressément ni implicitement de sa juridiction, et ces derniers droits et privilèges sont laissés entièrement à la protection des Etats ». (COOLEY, *Principles*, p. 245-247.)

supprime la municipalité de Birmingham ou qu'en France le département du Rhône supprime la municipalité de Lyon, sans que le pouvoir central puisse intervenir pour s'y opposer, et vous pourrez mesurer la différence qui existe entre les Etats-Unis d'Amérique et les gouvernements locaux de l'Europe occidentale.

III. Un Etat a le droit d'exiger que ses citoyens lui soient fidèles, et il peut les punir s'ils le trahissent. Les Etats ont rarement exercé ce droit, mais son existence légale incontestable contribua pour beaucoup à décider les citoyens des Etats du Sud à suivre leurs gouvernements au moment de la sécession de 1861. Ils croyaient devoir obéissance à l'Etat aussi bien qu'à l'Union, et quand il devint impossible d'obéir aux deux, parce que l'Etat s'était séparé de l'Union, ils purent considérer comme supérieure l'autorité la plus rapprochée et la plus ancienne. Depuis la guerre, on considère la soumission à l'Etat comme subordonnée à la soumission à l'Union. Mais le devoir d'être fidèle à l'Etat existe toujours ; la trahison contre l'Etat est toujours possible. On ne comprend pas la trahison contre le Warwichshire ou contre le département du Rhône.

Ces exemples font comprendre la doctrine que souvent les Européens ne saisissent pas très bien, et d'après laquelle les Etats américains étaient d'abord en un certain sens et sont encore aujourd'hui, pour certaines choses, des Etats indépendants. Chacun des treize premiers Etats devint indépendant (pour toutes les affaires qui avaient rapport à l'administration intérieure, mais non pour les affaires internationales), quand il se révolta contre la mère-patrie en 1776. En entrant dans la confédération de 1781-1788, il abandonna un ou deux des attributs de la souveraineté ; en acceptant la Constitution fédérale de 1788-1791, il se soumit pour certaines choses déterminées à un gouvernement central, mais il voulut conserver la souveraineté pour tout le reste. Cela revient à dire que l'autorité d'un Etat lui appartient de droit et ne lui a pas été simplement accordée.

Il a tous les pouvoirs que peut avoir un gouvernement indépendant, excepté ceux dont il s'est expressément dépouillé, tandis que le gouvernement fédéral n'a que les pouvoirs qu'il a reçus. Pour me servir d'une expression juridique, la présomption est toujours en faveur d'un Etat, et celui qui nie son autorité sur une question spéciale est obligé de fournir la preuve de son affirmation (1).

Depuis 1789 jusqu'en 1870, les jurisconsultes et les hommes politiques les plus actifs n'ont pas cessé de chercher le sens et la portée de la souveraineté des Etats. Quelques-uns ont prétendu qu'elle est supérieure aux droits de l'Union. D'autres croient que cette souveraineté est suspendue par la Constitution, mais qu'elle existerait de nouveau le jour où un Etat voudrait se séparer de l'Union. D'autres ont soutenu que chaque Etat avait, en acceptant la Constitution, renoncé à son pouvoir suprême, qui n'a plus existé dans la suite que sous la forme d'une autorité locale administrative et législative assez mal définie qui n'avait pas été accordée au Congrès. Ce conflit d'opinions devint aigu en 1830, lorsque la Caroline du Sud réclama le droit de se séparer de l'Union, et plus tard il produisit la sécession et la guerre de 1861-1865. Depuis la défaite des partisans de la sécession, la dernière de ces opinions semble avoir prévalu, et maintenant on entend rarement parler

(1) Comme les colonies s'étaient alliées pour former une ligue, au moment où elles se révoltèrent contre la Couronne, et comme cette ligue avait toujours été chargée des relations internationales, aucun des Etats ne fut jamais, à ce point de vue, libre et indépendant. Abraham Lincoln a pu dire, dans ce sens, que l'Union était plus ancienne que les Etats et qu'elle leur avait donné leur existence. Mais que dire alors de la Caroline du Nord et de Rhode-Island, après que les onze autres Etats eurent accepté la Constitution de 1787-1789 ? Ils n'appartenaient pas à l'ancienne Confédération qui n'existait plus. Ils n'étaient pas dans la nouvelle Union, car ils refusèrent pendant plusieurs mois d'en faire partie. Ils furent donc, pendant ce temps, des Républiques indépendantes.

de la « souveraineté des Etats ». L'expression « les droits des Etats » a, elle aussi, un sens différent de celui qu'elle avait il y a trente ans (1).

Si un Européen considère sans parti-pris cette terrible controverse, dans laquelle la langue, la plume et l'épée ont joué un rôle important, il exprimera probablement ce qu'il en pense de la manière suivante. Il fera remarquer que la question est toujours restée obscure et embrouillée, surtout parce que l'on a confondu la souveraineté de la nation américaine avec la souveraineté du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral n'était certainement souverain que pour certaines choses, il ne l'était qu'autant qu'il avait reçu de la Constitution des pouvoirs déterminés. Ces pouvoirs ne détruisaient pas, et légalement ils ne détruisent pas maintenant la suprématie des Etats dans leur propre sphère. Chaque État possède maintenant un attribut important de la souveraineté, — il ne peut pas être poursuivi en justice si ce n'est par un autre Etat. Mais la nation américaine, qui avait fait la Constitution, avait agi en vertu de sa souveraineté, et on pouvait soutenir que sa souveraineté était supérieure aux droits des Etats. C'est le sentiment de cette dernière suprématie qui l'emporta dans l'esprit de ceux qui résistèrent à la sécession, tandis que dans le Sud, les partisans de la sécession étaient persuadés, et non sans raison, que le gouvernement fédéral central n'avait qu'une autorité limitée.

La Constitution de 1789 était le résultat d'un compromis auquel on était arrivé en permettant de soutenir que des propositions contradictoires étaient également vraies. On l'a comparée aux affirmations que l'on trouve exprimées

(1) Le terme « les droits des Etats » a été, pendant bien des années, un mot d'ordre dans le Sud. En 1851, il y avait à Harvard Collège un étudiant de la Caroline du Sud qui portait le nom de *States Rights Gist*, ayant été, pour ainsi dire, baptisé ainsi, comme Calhoun. Il s'éleva jusqu'au grade de brigadier-général dans l'armée confédérée et tomba pendant la Guerre civile.

avec tant d'énergie et de précision dans l'hymne ancienne *Quicunque vult,* à propos de laquelle on a toujours soutenu que la contradiction apparente n'est une contradiction que parce que l'esprit humain est incapable de comprendre ces profonds mystères. A ceux qui affirmaient qu'il y avait treize Etats et par suite treize gouvernements, on répondait très justement qu'il n'y avait qu'un gouvernement, puisqu'il n'y avait qu'un seul peuple. A ceux qui disaient qu'il n'y avait qu'un gouvernement, on répondait très justement aussi qu'il y en avait treize. Ainsi des mots qui, vides de sens, obscurcissaient les idées, la question allait se perdre dans la métaphysique et s'égarait dans des labyrinthes sans fin.

Il y avait, en réalité, une divergence entre le côté théorique et le côté pratique de la question. Théoriquement, la cause des Etats qui voulaient faire sécession pouvait se défendre ; et si le litige eût été réglé d'après l'interprétation de la Constitution, comme un tribunal prononce une sentence après avoir interprété les termes d'un contrat commercial, peut-être la sentence leur eût-elle été favorable. En pratique, les défenseurs de l'Union étaient sur un terrain plus solide, parce que les circonstances avaient changé suffisamment depuis 1789 pour faire de la nation une seule nation bien plus qu'elle ne l'était alors, et la prospérité de la majorité qui restait attachée à l'Union se confondait tellement avec la prospérité de la minorité qui voulait s'en séparer, que la majorité croyait avoir le droit de s'opposer à cette séparation. Débarrassée de ses termes techniques, la dispute se réduisait à ce problème qui a été souvent proposé, mais qui n'est point susceptible d'une solution générale : quand une majorité a-t-elle le droit de se servir de la force pour obliger une minorité à rester dans le corps politique auquel elle appartient elle-même ? On peut rarement répondre d'avance à cette question, lorsqu'elle se présente sous une forme concrète, pas plus qu'à la question : quand une insurrection est-elle légitime ?

C'est le résultat qui décide. Quand la trahison réussit, personne n'ose l'appeler trahison.

La Constitution, qui avait rendu beaucoup de services au peuple américain, leur fit un tort inévitable quand elle appela leur attention sur le point de vue légal de la question. Les lois ont été faites pour être les servantes de la politique et il ne faut point leur permettre de la dominer. Il se présentait un cas que les formules légales ne pouvaient pas résoudre, un cas qu'il fallait régler en se basant sur de grandes idées morales et sur l'histoire. Ce n'est pas seulement la force physique supérieure du Nord qui l'emporta ; ce sont les forces morales qui gouvernent le monde, forces qui luttaient depuis longtemps contre l'esclavage et qui devaient sauver l'Amérique du Nord du fléau de nations hostiles établies à ses côtés.

Le mot de « souveraineté », qui a obscurci de bien des façons le domaine du droit public et de la jurisprudence, embrouilla les esprits en leur faisant croire qu'elle doit exister dans chaque pays et que l'on peut découvrir, en interrogeant les lois, un corps légalement investi de la puissance suprême sur tous les groupes moins importants, ou bien plusieurs corps qui, bien qu'ils aient consenti à faire partie d'un corps plus vaste, en sont cependant indépendants en dernier ressort, et ne sont responsables qu'envers eux-mêmes (1). Ils oublièrent qu'une Constitution peut ne pas

(1) Ce qui est une nouvelle source de confusion, c'est le fait que nous sommes portés, en parlant de la souveraineté, à confondre (comme l'école de Bentham l'a fait malheureusement) la suprématie légale avec la prépondérance de fait. Ces deux choses devraient aller ensemble, et la loi cherche à les faire aller ensemble. Mais il peut arriver que le corps ou la personne à qui la loi donne l'autorité suprême est incapable de la faire respecter ; et ainsi le souverain légal et le souverain réel — c'est-à-dire la force qui l'emportera dans un conflit armé — sont différents. Il y a toujours une force qui est supérieure : mais cette force peut ne pas être celle que la loi reconnaît comme telle ; et il est souvent impossible de savoir quelle force est su-

dire où se trouvera la suprématie légale. Où la Constitution des Etats-Unis plaçait-elle cette suprématie, il était difficile de le dire ; et il aurait mieux valu laisser de côté les questions théoriques et reconnaître d'une manière générale le fait que les revendications légales des Etats étaient devenues incompatibles avec les revendications historiques et légales de la nation. Puisqu'on ne savait pas où se trouvait le droit légal, il eût été prudent de voir où se trouvait la force physique. Le Sud se crut en état de résister à toutes les armées que le reste de la nation pourrait lancer contre lui. Ainsi enhardi, il soutint la doctrine des Droits des Etats : et comme conséquence, on versa plus de sang et on dépensa plus d'argent qu'il n'en avait jamais fallu auparavant pour fixer un point de droit, pas même lorsque Edouard III et ses successeurs firent la guerre pendant cent ans pour établir le droit des femmes à hériter de la Couronne de France.

Quels sont maintenant les droits d'un Etat ? Il a tous les droits et tous les pouvoirs d'un gouvernement indépendant, excepté :

Le droit de sécession (il n'a pas été abrogé par une loi, mais il est admis depuis la guerre que les Etats ne peuvent plus le revendiquer. Les nouvelles Constitutions des Etats du Sud le refusent expressément à ces Etats).

Les pouvoirs que la Constitution refuse aux Etats (en particulier, celui d'entretenir des relations avec les gouvernements étrangers).

Les pouvoirs que la Constitution accorde expressément au gouvernement fédéral.

Cependant, pour quelques-uns de ces derniers pouvoirs, les Etats peuvent agir concurremment avec le gouvernement fédéral, ou bien lorsque le gouvernement fédéral n'agit pas. Ils n'ont qu'à s'abstenir de faire une chose qui serait contraire à un acte du gouvernement. Et lorsque le

périeure, avant que les diverses forces en soient venues aux mains.

gouvernement prétend qu'il existe une contravention de ce genre, qu'elle soit administrative ou exécutive, la question est soumise à un tribunal et si, en première instance, le jugement est favorable aux prétentions de l'Etat, elle est soumise ensuite à une Cour fédérale (1).

Il suffira de jeter un coup d'œil sur la liste précédente, qui montre tout ce que chaque Etat peut créer en fait d'institutions distinctes de celles de l'Union, pour voir que ces droits comprennent presque tous les rapports des citoyens entre eux et avec le gouvernement, presque toutes les questions que l'on a le plus souvent agitées en Angleterre et en France au cours de ces dernières années. Il peut se faire que, dans le cours d'une longue vie, un Américain n'ait jamais l'occasion de songer au gouvernement fédéral, excepté lorsqu'il vote aux élections présidentielles ou congressionnelle, lorsqu'il achète un paquet de tabac avec l'estampille du gouvernement, qu'il porte plainte contre la poste, et qu'il ouvre ses malles devant l'employé de la douane sur le quai de New-York à son retour d'un voyage en Europe. Il paie ses impôts directs à des fonctionnaires qui agissent d'après les lois de son Etat. L'Etat, ou l'autorité locale constituée par les lois de l'Etat, enregistre sa naissance, nomme son tuteur, paie pour son instruction, lui donne sa part des biens de son père à la mort de celui-ci, lui accorde sa licence lorsqu'il prend un commerce (s'il a besoin d'une licence), le marie, lui accorde le divorce, lui intente une action au civil, le déclare en faillite, et le pend s'il a commis un assassinat. La police qui garde sa maison, les conseils locaux qui s'occupent des pauvres, des routes, de l'administration des écoles, qui fixent le tarif des eaux — tous ces corps ne doivent leur pouvoir légal qu'à l'Etat auquel appartient ce citoyen. Si l'on considère l'étendue immense de ces fonctions, on trouvera que Jefferson n'avaït pas bien tort de dire que le gouvernement

(1) Voir chapitre XXII, tome I.

n'était que le département des affaires étrangères. Mais quoique le gouvernement national touche les intérêts directs du citoyen moins que ne le fait le gouvernement de son Etat, il touche davantage ses sentiments. C'est pourquoi, il ne faudrait pas mesurer, par la fréquence de ses rapports avec le gouvernement fédéral, le degré de son attachement et de son intérêt pour ce gouvernement. Dans le partage des fonctions entre la nation et l'Etat, l'Etat en obtient le plus grand nombre, mais la nation garde celles qui sont de l'ordre le plus élevé, et ainsi l'équilibre est rétabli.

Ainsi, tous les Américains vivent dans une sorte de dualité dont les Européens, toujours à l'exception des Suisses et jusqu'à un certain point des Allemands, n'ont pas la moindre idée. Il vit sous deux gouvernements et sous deux séries de lois ; il a deux patrimoines et il doit obéissance à deux gouvernements. Il est très heureux qu'ils soient, l'un et l'autre, forts et rarement en conflit. C'est là le résultat d'un habile arrangement et d'une longue habitude, du fait que ceux dont le vote dirige les deux gouvernements sont les mêmes personnes, et surtout de l'harmonie entre les deux groupes d'institutions. Cette harmonie est due à l'identité des principes qui servent de base aux deux groupes, ce qui fait que chacun des deux paraît nécessaire pour la stabilité de l'autre, les Etats pour servir de base à la nation, et le gouvernement national pour protéger les Etats.

## CHAPITRE XXXVII

### CONSTITUTIONS DES ETATS

Le gouvernement de chacun des quarante-cinq Etats est fixé par sa Constitution. Cette Constitution est une loi fondamentale très étendue, ou plutôt un groupe de lois contenues dans un seul acte, qui a été fait par le peuple de chaque Etat, et qui peut être rapporté ou modifié, non par les représentants de cet Etat, mais par le peuple seul. De même que la Constitution des Etats-Unis est au-dessus du Congrès, et en dehors de son pouvoir, de même la Constitution de chaque Etat est au-dessus de la législature de cet Etat, ne peut être modifiée en aucun point par la législature de l'Etat, et entraîne la nullité de toute loi faite par cette législature et qui se trouverait être en contradiction avec la loi fondamentale.

Les Constitutions des Etats sont les choses les plus anciennes dans l'histoire politique de l'Amérique, car elles ont continué et remplacé les chartes royales coloniales, par lesquelles furent créées les premières colonies anglaises, et d'après lesquelles furent établis les divers gouvernements locaux, sous l'autorité de la Couronne d'Angleterre d'abord et du Parlement britannique plus tard. Mais, comme la plupart des institutions sous lesquelles vivent maintenant les peuples de race anglaise, elles ont une origine qui remonte à une époque antérieure à la découverte de l'Amérique. Elles commencent avec la corporation des marchands au Moyen Age, qui vient elle-même après d'autres cor-

porations encore plus anciennes, remontant aux jours de la Rome impériale et formées sous ses lois immortelles. Des chartes furent accordées aux corporations de marchands sous le règne du roi Henri Ier. Edouard IV en accorda une, qu'il avait préparée avec soin, aux armateurs qui faisaient le commerce avec la Flandre en 1463. Dans celle-ci nous apercevons déjà les règlements qui sont plus complètement exposés dans deux chartes plus récentes et d'un intérêt historique plus grand, la charte de la reine Elisabeth à la compagnie des Indes Orientales en 1599 et la charte de Charles Ier « au gouverneur et à la compagnie de la baie du Massachusetts dans la Nouvelle-Angleterre » en 1628. Ces deux actes établissent les compagnies marchandes et leur confèrent la personnalité ; ils leur donnent le pouvoir d'ester en justice, de se servir d'un sceau commun, de posséder et d'acquérir des terres, de recevoir des legs, et le droit de faire les règlements nécessaires dans l'intérêt de la compagnie. La charte du Massachusetts crée un gouvernement qui se compose « d'un gouverneur, d'un lieutenant-gouverneur, de dix-huit assistants (c'est le terme qui est employé encore aujourd'hui dans beaucoup de corporations de la cité de Londres) et elle leur ordonne de se réunir quatre fois par an en Assemblée générale. Cette Assemblée doit porter le nom de « grande Cour générale », et dans cette Cour générale, « le gouverneur ou le lieutenant-gouverneur, et les assistants ainsi que les citoyens libres de la compagnie qui seront présents, auront une autorité pleine et entière pour choisir d'autres personnes comme citoyens libres, pour élire et nommer les fonctionnaires qu'ils jugeront nécessaires à l'administration de la compagnie, pour faire les lois et les règlements qu'ils jugeront utiles pour le bien et la prospérité de la compagnie, et aussi pour le gouvernement et l'administration des terres et des plantations et des habitants qui y demeurent ou qui y demeureront, pourvu que ces lois et ces ordonnances ne soient pas contraires aux lois et aux statuts de notre royaume d'An-

gleterre ». En 1684, la charte de 1628 fut supprimée. En 1691, le roi Guillaume et la reine Marie en accordèrent une nouvelle ; et, tout en conservant plusieurs des termes et en partie le caractère d'une charte de corporation commerciale, celle-ci est réellement un plan de gouvernement politique pour une colonie. Les assistants reçoivent en outre le titre de conseillers ; leur nombre est porté à vingt-huit; ils doivent être choisis par la Cour générale ; et la Cour générale doit se composer, en outre du gouverneur et des assistants, de francs-tenanciers élus par les villes ou par des localités qui se trouvent dans la colonie ; les électeurs doivent être francs-tenanciers de terres d'un revenu de 40 shellings ou possesseurs d'autres immeubles d'une valeur de quarante livres sterling. Le gouverneur est obligé de nommer des juges, des commissaires d'audition et de jugement, etc. La Cour générale est autorisée à établir des judicatures, des Cours de « Record », à faire des lois (non en désaccord avec les lois anglaises) et de nommer à toutes les fonctions civiles nécessaires. Tout appel contre un jugement des Cours doit être adressé au roi en son conseil privé. C'est là une véritable Constitution politique (1).

Sous cette Constitution, la colonie fut gouvernée et somme

(1) La plus ancienne Constitution réellement politique en Amérique, c'est l'acte qu'on a appelé : Ordonnances fondamentales du Connecticut, fait par les habitants de Windsor, d'Hartford, et de Wethersfield en 1638, année mémorable où la révolte ecclésiastique de l'Ecosse sauva les libertés de l'Angleterre. Le Connecticut fut ensuite soumis à des règlements réguliers par la charte accordée par Charles II, en 1662, au Gouverneur et à la compagnie du Connecticut. L'accord préparé dans la cabine du Mayflower peut être considéré comme contenant les germes d'un gouvernement.

Ici je n'étudie que la formation extérieure et légale des Constitutions. L'esprit et les idées démocratiques qu'elles contiennent sont dus en grande partie aux idées dont la théologie des réformateurs et surtout de Calvin avait rempli l'esprit des émigrants puritains ; et les règlements ecclésiastiques qu'ils firent eurent une grande influence sur ceux des communautés politiques naissantes.

toute bien et sagement gouvernée jusqu'en 1780. Non seulement les termes de cette Constitution, — tels que le nom de Cour générale, — mais encore une grande partie de sa solide charpente furent transmis entièrement à la Constitution du Massachusetts de 1780, qui est encore en vigueur, et qui eut une grande influence sur la Convention qui prépara la Constitution fédérale en 1787. Cependant, la charte de 1791 n'est que le développement plus étendu de la charte commerciale de 1628, dans laquelle apparaît déjà, comme dans la charte d'Edouard IV en 1463, et dans la charte de la compagnie des Indes Orientales en 1599, la clause d'après laquelle le pouvoir de faire des lois, illimité auparavant, se trouvait restreint par les termes de la charte qui exigeait que toutes les lois faites par la compagnie ne fussent pas en désaccord avec les lois anglaises. Nous avons donc dans les chartes dont j'ai parlé, dans celles de 1463, 1599, 1628, aussi bien que dans celle de 1691, la caractéristique essentielle d'une Constitution rigide et suprême, c'est-à-dire un plan de gouvernement établi par une autorité supérieure, qui crée un corps législatif subordonné auquel il donne le droit de tout faire, sauf de violer les termes de ce plan et de dépasser les pouvoirs que lui accorde l'acte auquel il doit son existence. Tant que la colonie resta au pouvoir de la Couronne britannique, l'autorité supérieure, qui avait le droit de refaire ou de défaire ce plan de gouvernement, fut la Couronne ou le Parlement. Quand le lien qui la rattachait à la Grande-Bretagne fut rompu, l'autorité passa non pas à la législature de l'Etat, qui resta avec des pouvoirs limités, comme auparavant, mais au peuple de la République devenue indépendante, dont la volonté est exprimée par ce qui est maintenant la Constitution de l'Etat, comme la volonté de la Couronne ou du Parlement s'était manifestée dans les chartes de 1628 et de 1691.

J'ai pris le cas du Massachusetts qui montre le mieux comment une compagnie commerciale se transforme en co-

lonie et comment la colonie devient elle-même un Etat. Mais quelques autres colonies offrent des exemples qui ne sont guère moins frappants. La plus ancienne de toutes, le gland d'où est sorti le chêne de la domination anglaise en Amérique, la colonie de la Virginie, fut établie par une seconde charte en 1609 sous le nom de « Le Trésorier et la compagnie des Aventuriers et Planteurs de la cité de Londres pour la première colonie en Virginie » (1).

Pendant une période de dix ans, sous la dernière des Tudors et le premier des Stuarts, deux chartes commerciales furent accordées à deux compagnies d'aventuriers anglais. L'une de ces deux chartes constitue les droits qu'avait l'Angleterre en orient et l'autre à l'ouest. Une de ces compagnies est devenue l'empire de l'Inde; l'autre les Etats-Unis d'Amérique. Si l'Angleterre n'avait pas fait autre chose dans l'histoire, elle pourrait s'en rapporter pour sa renommée à l'œuvre dont ces chartes ont été le commencement. Les bases de ces deux empires ont été posées à une époque qui posséda les plus grands de ses esprits créateurs, et qui donna naissance aux hommes qui établirent sur un fondement solide un plan de gouvernement représentatif, imité plus tard par toutes les nations libres du monde moderne.

Lorsque, en 1776, les treize colonies refusèrent d'obéir au roi George III, et se déclarèrent Etats indépendants, la charte coloniale devint naturellement la Constitution de l'Etat (2). Dans la plupart des cas elle fut modifiée et

(1) L'expression « première colonie » distingue ce qui devint plus tard l'Etat de la Virginie des parties plus au nord de la Virginie, qu'on appela plus tard la Nouvelle-Angleterre. La « seconde colonie » devait être Plymouth, un des deux établissements qui devinrent le Massachusetts.

(2) Même en se déclarant indépendant, New-Jersey espérait que la mère-patrie viendrait à de meilleurs sentiments et éviterait de se séparer de ses enfants, en ajoutant à la fin de sa Constitution du 2 juillet 1776 la clause conditionnelle suivante : « A condition que (et c'est là l'intention et le désir de ce congrès), si

complètement changée par la colonie révoltée. Mais elle fut conservée intacte, sauf, naturellement, en ce qui concernait l'autorité de la Couronne, dans trois Etats, à savoir, dans le Massachusetts jusqu'en 1780, au Connecticut jusqu'en 1828, et à Rhode-Island jusqu'en 1842 (1).

Les trente-deux Etats admis plus tard dans l'Union en plus des treize premiers Etats, y sont tous entrés sous forme de Républiques déjà organisées avec des Constitutions que les peuples de ces Etats avaient déjà faites. La loi du Congrès qui admet un nouvel Etat l'admet comme une République existant déjà : tantôt il permet au peuple de faire une Constitution, en observant certaines conditions

une réconciliation entre la Grande-Bretagne et ces colonies se produit, et que celles-ci soient de nouveau prises sous la protection de la Couronne britannique, cette charte soit nulle et sans effet ; sinon qu'elle reste durable et inviolable. » La vérité, c'est que, jusqu'au jour où la conduite de l'Angleterre les indisposa complètement, les colons eurent pour elle de bons sentiments qu'elle n'eut jamais pour eux. Pour eux, elle était le pays natal ; pour elle, ils n'étaient que des clients. On trouve quelques exemples des idées que l'on avait alors sur l'usage des colonies dans le quatrième livre de « La Richesse des Nations » par Adam Smith, ouvrage paru en 1776.

(1) La législature de Rhode-Island fit une loi par laquelle elle remplaçait l'allégeance au roi par l'allégeance à la colonie. Le Connecticut fit la loi suivante : « Il est ordonné par le Gouverneur, le Conseil et la Chambre des représentants, réunis en Cour générale, que l'ancienne forme du gouvernement civil, contenue dans la charte de Charles II, roi d'Angleterre et adoptée par le peuple de cet Etat, soit et reste la Constitution civile de cet Etat, sous l'autorité unique du peuple qui sera indépendant de tout roi et de tout prince : et que cette République soit et reste un Etat libre, souverain, indépendant, et porte le nom de Connecticut. » (Suivent trois paragraphes contenant une courte « Déclaration des Droits » et accordant aux habitants de tout autre Etat des Etats-Unis la loi et la justice dont jouissaient les habitants de cet Etat). C'est là tout ce que le Connecticut jugea nécessaire. Il avait auparavant, comme Rhode-Island, le droit de nommer son gouverneur et il n'eut pas à substituer une nouvelle autorité au gouverneur royal.

stipulées dans la loi, tantôt il accepte comme conforme une Constitution déjà faite par le peuple (1). Le Congrès a le droit d'imposer les conditions que la Constitution de l'Etat doit remplir ; et en admettant les sept derniers Etats, il a affirmé la prétention de maintenir ces conditions en vigueur. Mais la Constitution ne doit pas son autorité au Congrès, elle la doit au fait qu'elle est acceptée par les citoyens pour qui elle est faite. On peut donc dire de ces lois, aussi bien que des Constitutions des treize premiers Etats, que, quoique étant postérieures en date à la Constitution fédérale, elles sont *de jure* antérieures. Elles ne doivent pas à cette Constitution l'autorité qu'elles ont sur les citoyens (2). Ceci n'est point une simple question de droit théorique.

(1) Dans la loi de 1889, en admettant dans l'Union le Nord-Dakota, le Sud-Dakota, le Montana et Washington, le Congrès permit à ces Etats de faire une Constitution, tandis que, en admettant l'Idaho et le Wyoming en 1890, il accepta les Constitutions de ces Etats.

(2) En pratique, le Congrès peut exercer une influence sur la Constitution d'un Etat, parce qu'il peut refuser d'admettre un Etat dont il n'approuve pas complètement la Constitution. Mais depuis la disparition de l'esclavage et la reconstitution complète des Etats sur une nouvelle base, le Congrès n'a eu que très rarement à exercer ce pouvoir. Il s'en est servi pour forcer les Etats sécessionnistes à modifier leurs Constitutions de manière à se débarrasser de toute marque d'esclavage avant de permettre à leurs sénateurs et à leurs représentants de faire partie du Congrès après la guerre. Naturellement, le Congrès n'est pas obligé d'admettre une population qui veut se faire reconnaître comme Etat. L'Utah a frappé pendant plusieurs années aux portes de l'Union sans être admis, parce que la majorité de ses habitants inspirait de graves soupçons, et que la nation voulait conserver, pour empêcher la polygamie, le contrôle qu'elle a le droit d'exercer sur un territoire et non sur un Etat. Quelquefois le parti dominant retarde l'admission d'un Etat dont les votes seraient probablement favorables au parti contraire ; d'autres fois, on a admis, pour des raisons de parti, des Etats comme le Wyoming, le Montana, l'Idaho, qui ne semblaient pas être encore dignes de l'être. On a fini par voter, en 1894, la loi qui admet l'Utah à partir de 1896.

L'antiquité des anciens Etats, en tant que Républiques distinctes, remonte aux âges héroïques de la première colonisation de l'Amérique et des guerres de la Révolution. Cette antiquité est une source de patriotisme local chez les habitants, elle donne à ces Etats le sentiment de leur développement historique et d'une vie intérieure inhérente à eux, qu'ils n'auraient jamais possédé s'ils n'avaient été que les créatures du gouvernement fédéral.

Les Constitutions des Etats d'Amérique méritent bien d'être comparées à celles des colonies britanniques autonomes. Mais il faut signaler ici une différence remarquable. Les Constitutions des colonies britanniques ont toutes été faites par le parlement du Royaume-Uni qui se réserve le droit de faire des lois pour toutes les parties de l'Empire britannique. Dans plusieurs cas, la Constitution contient une clause d'après laquelle elle pourra être modifiée par la législature coloniale avec l'assentiment de la Couronne. Mais comme dans son origine cette Constitution a été établie par une loi, comme elle n'est point née dans le pays, mais qu'elle a été transplantée comme une jeune pousse par le parlement impérial d'Angleterre, le parlement peut toujours la modifier ou l'abolir. Le Congrès, d'un autre côté, n'a pas le droit de modifier la Constitution d'un Etat. Les modifications qu'il est permis à une colonie britannique de faire à sa Constitution doivent être faites par la législature, et non pas, comme en Amérique, par tous les citoyens.

Les premières Constitutions des Etats, des treize premiers, aussi bien que des trente-deux admis plus tard, ont toutes été (à l'exception de celles des neuf Etats les plus récents) revisées dans la suite, dans quelques cas cinq, six ou sept fois, ou bien amendées sur des points particuliers.

Il y a maintenant des Constitutions de dates très différentes dans les divers Etats, depuis celle du Massachusetts faite en 1780 et considérablement amendée depuis, jusqu'à celle du Kentucky, qui a été faite en 1891 et celle d'Utah faite en 1894.

Les Constitutions de la période révolutionnaire ont été faites dans quelques cas par la législature de l'Etat, qui avait plein pouvoir ; mais, le plus souvent, elles ont été faites par le peuple qui déléguait une Convention, c'est-à-dire une Assemblée choisie spécialement par les électeurs dans ce but, et investie de pleins pouvoirs non seulement pour rédiger, mais encore pour adopter la Constitution (1). Depuis 1835, où le Michigan prépara sa Constitution, les Conventions élues par les Etats du Nord ont toujours soumis, à l'exemple du Massachusetts en 1780 et du Maine en 1820, leur projet de Constitution aux suffrages de tous les citoyens de l'Etat qui votaient par *oui* ou par *non*. D'ordinaire, ils votent sur l'ensemble du projet, et ils l'adoptent ou le rejettent en bloc, mais quelquefois on leur demande de voter séparément sur un point ou des points particuliers. Dans les Etats du Sud, l'usage a varié ; mais on a, de plus en plus, soumis le projet au peuple. En 1880, cependant, le Mississipi confia à une Convention le soin de faire seule une nouvelle Constitution ; et dans le Kentucky, en 1891, lorsque le projet de Constitution eut été soumis au peuple et accepté par lui (comme il était statué dans le décret qui convoquait la Convention), la Convention se réunit de nouveau et fit quelques modifications sur lesquelles, chose étrange, le peuple n'a jamais été consulté depuis (2).

(1) Dans Rhode-Island et dans le Connecticut, la législation conserva la Constitution coloniale. Dans la Caroline du Sud une Assemblée qui s'appelait le « Congrès provincial » se déclara « Assemblée générale », ou législature de la colonie, et, connue sous ce nom, elle fit la Constitution. Dans les autres colonies révoltées, excepté dans le Massachusetts, des Conventions ou des Congrès firent la Constitution sans la soumettre à la ratification du peuple. Dans le Massachusetts, la Convention soumit son projet aux électeurs qui l'adoptèrent en 1780 après avoir repoussé un autre projet que leur avait soumis la législature en 1778.

(2) On s'est adressé à la Cour d'appel du Kentucky pour qu'elle statue sur la validité de ces changements, et la Cour les a maintenus, pour la raison, paraît-il, que la législature et l'Exécutif les

Le peuple d'un Etat garde toujours dans ses mains le pouvoir de changer sa Constitution sans que le gouvernement national puisse s'y opposer. Lorsqu'on veut préparer une nouvelle Constitution ou amender celle qui existe, l'initiative est ordinairement prise par la législature, qui (soit par un vote à la majorité simple, ou à la majorité des trois quarts, ou à la majorité dans deux législatures successives, suivant les clauses de la Constitution à ce sujet) soumet le cas aux électeurs de deux manières. Elle peut proposer au peuple certains amendements particuliers, ou elle peut demander au peuple de décider par un vote s'il y a lieu de convoquer une Convention pour reviser la Constitution (1). Dans le premier cas, les amendements suggérés par la législature sont soumis directement aux électeurs qui votent pour ou contre ; dans le second cas, dès que les citoyens ont voté en faveur d'une Convention, la législature fait élire cette Convention par le peuple.

Dès qu'elle est élue, la Convention se réunit, se met au travail, examine tous les articles de l'ancienne Constitution et en prépare une nouvelle qui est ordinairement soumise au peuple. Le peuple la ratifie ou la rejette par un vote. Le petit Etat du Delaware est le seul où la législature est chargée d'amender la Constitution sans avoir à soumettre ses amendements à la ratification du peuple. Mais il faut

ont considérés comme pratiques : *Sed quære*. On a allégué que la Cour qui n'était que la créature de la nouvelle Constitution, n'avait pas le droit de discuter les titres de la loi qui la créait. La chose se complique du fait qu'il s'était produit quelque chose de semblable en 1850, lorsque la Constitution précédente avait été adoptée, et que cette Constitution ne prescrivait pas le vote populaire, comme le décret qui donnait naissance à la Convention de 1890.

(1) Dans le New-Hampshire, la législature n'a pas le droit de proposer des amendements : les autorités locales consultent le peuple tous les sept ans sur l'utilité d'une revision de la Constitution. Dans certains Etats, la législature peut faire de même à des intervalles fixes, par exemple tous les cinq ans.

que les modifications introduites soient adoptées par deux législatures, et présentées au peuple au moment de l'élection des membres de la seconde. Certains Etats stipulent que l'on soumettra au peuple tous les 7, 10, 16 ou 20 ans la question de l'opportunité d'une Convention pour reviser la constitution. Ils s'assurent ainsi que l'attention du peuple sera appelée sur la question de savoir s'il faudrait changer ou non la méthode de gouvernement. Je ferai observer que, tandis qu'il faut l'approbation des trois quarts des Etats pour amender la Constitution fédérale, une simple majorité des citoyens votant au scrutin suffit pour modifier la Constitution de presque tous les Etats (1). C'est pourquoi il faut s'attendre à voir et nous verrons que ces lois ont été amendées plus fréquemment et plus complètement que la constitution fédérale.

On tend depuis quelque temps à rendre la revision plus rapide.

Les Constitutions récentes stipulent qu'il suffira qu'une législature, et non deux législatures successives, propose un amendement, pour qu'il ait son effet immédiatement s'il est adopté (2).

(1) Quelquefois cependant, on exige la majorité des citoyens inscrits. Dans Rhode-Island (où l'on vote dans les assemblées de ville et dans les districts), il faut une majorité des trois cinquièmes, et dans la Caroline du Sud les amendements doivent être ratifiés par la législature qui est élue immédiatement après, avec une majorité des deux tiers dans chacune des deux Chambres. Dans le Delaware, il faut que la proposition de convoquer une Convention soit approuvée par la majorité des votants, au Kentucky par au moins un quart de ceux qui ont voté aux dernières élections générales. Le Delaware, qui n'a point réussi à amender sa Constitution de 1831 par l'intermédiaire de sa législature, a résolu, en 1887, de tenir une Convention constitutionnelle, mais il n'a pas encore pu réunir un nombre de suffrages suffisant.

(2) Les clauses suivantes se trouvent dans huit des Constitutions les plus récentes. Dans le Dakota du Sud, le Montana, l'Idaho, le Wyoming, Washington, il faut que les deux tiers de

La Constitution n'est pas seulement indépendante du gouvernement national central (sauf sur certains points déjà indiqués), elle est aussi la loi fondamentale organique de l'Etat lui-même. L'Etat existe comme République en vertu de sa Constitution, et toutes les autorités de l'Etat, les autorités législatives, exécutives et judiciaires sont établies par la Constitution et en dépendent (1). De même que le Président et le Congrès sont placés au-dessous de la Constitution, de même le gouverneur et les Chambres d'un Etat sont soumis à sa Constitution, et s'ils font un acte qui soit contraire à une de ses clauses ou qui excède les pouvoirs qu'elle leur confère, cet acte est nul. Tout ce qui a été dit dans les chapitres précédents au sujet des fonctions des tribunaux lorsqu'un acte du Congrès semble être en désaccord avec la Constitution fédérale, est également applica-

tous les membres élus de chacune des deux Chambres de la législature soient d'accord pour proposer un amendement. Dans le Mississipi, deux tiers sont nécessaires ; dans le Kentucky les trois cinquièmes de tous les membres élus sont nécessaires. Dans le Dakota Nord, une simple majorité de chaque Chambre d'une législature, et la majorité de tous les membres de chaque Chambre de la législature suivante sont exigées, et l'amendement est dans chaque cas soumis ultérieurement au peuple.

(1) On trouve quelques détails sur les prescriptions des Constitutions des Etats dans l' « American Statute Law » par Stimson, ou encore à l'article « Etats » dans l' « American Cyclopædia of political Science ». Naturellement l'ouvrage qui fait autorité, c'est la collection des Constitutions des Etats, qui embrasse (en même temps que les chartes coloniales) toutes les lois constitutionnelles qui ont été faites depuis 1776, dans les deux volumes in-quarto qui ont pour titre «Federal and State Constitutions ». Ces volumes ont été publiés d'après les ordres du Congrès par Ben. Perley Poore, à Washington, en 1878. Il serait très désirable qu'un supplément fût publié officiellement tous les deux ans ou tous les cinq ans, dans lequel on donnerait toutes les nouvelles Constitutions et tous les amendements constitutionnels. Maintenant, il est très difficile, surtout pour quelqu'un qui habite l'Europe, de se rendre compte de l'état actuel de la Constitution d'un Etat ; et je demande l'indulgence du lecteur pour toutes les erreurs que cette difficulté a pu me faire commettre.

ble lorsque la législature d'un Etat fait une loi qui enfreint la Constitution de l'Etat. Naturellement, on peut en contester la validité devant n'importe quelle Cour, que ce soit une Cour d'Etat ou une Cour fédérale, parce qu'il s'agit d'une simple question de droit, qu'il faut résoudre en recherchant si une loi d'ordre inférieur est incompatible avec une loi d'ordre supérieur. Toutes les fois que, dans un procès devant un tribunal, une des parties s'appuie sur une loi de son Etat, et que l'autre partie allègue que cette loi est au-dessus des pouvoirs de la législature de l'Etat et par suite nulle, le tribunal est obligé de régler cette question, tout comme il doit dire si un règlement fait par un conseil municipal ou par une compagnie de chemins de fer dépasse le pouvoir de légiférer que la compagnie ou le conseil municipal ont reçu de l'autorité supérieure qui a autorisé celle-là à se fonder en société et a établi celui-ci, et qui leur a accordé le pouvoir de faire certains règlements. Quoique les Cours fédérales soient parfaitement compétentes pour être saisies d'une question au sujet de l'interprétation de la Constitution d'un Etat, elles se conforment d'ordinaire aux précédents établis par la décision d'une Cour de l'Etat en question, comme elles se conformeraient à la décision d'une Cour de justice française pour régler un point de droit français. On doit supposer que chaque Etat connaît ses propres lois mieux que ne peut les connaître un étranger. Or, on considère que la Cour suprême d'un Etat est seule autorisée à exposer les intentions du peuple qui a fait sa Constitution.

La Constitution d'un Etat est tout simplement une loi faite par le peuple qui vote au scrutin sur un projet qui lui est soumis. Le peuple, lorsqu'il vote ainsi, agit comme une première Assemblée constituante, comme s'il était appelé à se réunir à un seul endroit, à l'exemple des Assemblées du peuple chez nos ancêtres teutons. C'est le nombre qui l'empêche de se réunir en un seul endroit et qui l'oblige de voter à plusieurs endroits. Ainsi la loi constitu-

tionnelle est l'œuvre directe de la souveraineté populaire qui ne se rencontre guère en Europe, quoiqu'elle fût familière aux Républiques antiques, et qui a duré jusqu'à nos jours dans quelques cantons suisses (1).

L'importance de ce caractère, que possède la Constitution d'un Etat, d'être une loi faite par le peuple, supérieure à toutes les autres lois de l'Etat, devient encore plus grande quand on examine le contenu de ces Constitutions. Les Européens se figurent qu'une Constitution est un acte, généralement court, qui établit un plan de gouvernement, avec les ministères dont il se compose et le pouvoir dont il dispose, et qui contient une déclaration des *droits primordiaux* du sujet ou du citoyen à l'égard des membres du gouvernement. Une Constitution américaine fait tout cela, mais elle fait plus ; et le plus souvent, infiniment plus. Elle s'occupe d'une multitude de choses qui seraient laissées, en Europe, à l'action de la législature ou des autorités administratives, et elle traite toutes ces questions jusque dans leurs moindres détails. On ne s'attendrait pas à trouver de pareils détails dans une loi fondamentale. J'en parlerai tout à l'heure. En attendant, je vais donner un résumé du plan et du contenu des Constitutions les plus récentes, et dans un autre chapitre, je ferai quelques remarques sur les différences qui distinguent les Constitutions des anciens Etats de celles des Etats récents.

Une Constitution normale se compose de cinq parties :

I. La définition des frontières de l'Etat (ceci ne se trouve pas dans les Constitutions des anciens Etats).

II. Ce qu'on a appelé le Bill des Droits — autrement dit l'énumération des droits primordiaux du citoyen à la liberté individuelle et à la garantie de la propriété (j'en par-

(1) De nos jours, cependant, les Landesgemeinden (qui ne survivent que dans les cantons d'Uri, d'Unterwalden, de Glarus et d'Appenzell, et qui viennent d'être abandonnées dans ceux de Schwyz et de Zug) ne sont point chargées de faire la Constitution, quoiqu'elles fassent directement des lois.

lerai plus loin). Cette partie se trouve ordinairement au commencement de la Constitution et quelquefois à la fin.

III. Le système du gouvernement, c'est-à-dire les noms, les fonctions et les pouvoirs des corps législatifs (avec des règlements au sujet des droits de l'électeur), les fonctionnaires de l'Exécutif et les Cours de justice.

IV. Des stipulations diverses au sujet de l'administration et des lois, et des articles sur l'éducation, la milice, les impôts et les revenus publics, les dettes publiques, le gouvernement local, les prisons et les hôpitaux de l'Etat, l'agriculture, le travail, la mise en accusation, la méthode pour amender la Constitution, et aussi d'autres matières qui ont un caractère encore moins politique. L'ordre dans lequel paraissent ces questions est différent dans les diverses Constitutions, et il y en a qui ne s'occupent pas du tout de quelques-unes de ces questions. Les Constitutions récentes et celles des nouveaux États sont beaucoup plus complètes sur ces points.

V. L'annexe (*schedule*), qui contient les clauses relatives à la manière de soumettre la Constitution aux suffrages du peuple, et les mesures transitoires pour passer de l'ancienne Constitution à la nouvelle à laquelle ce vote populaire va donner force de loi. Cette annexe a un caractère temporaire et par suite elle n'est pas réellement une partie de la Constitution.

Le bill des droits est, au point de vue historique, la partie la plus intéressante de ces Constitutions, car il est l'enfant légitime et le représentant de la Magna Charta, et des autres déclarations et lois, jusqu'au bill des droits de la loi de succession de Guillaume et Marie, session 2, par lequel les libertés des Anglais ont été garanties. Lorsqu'elles se déclarèrent indépendantes et qu'elles firent leur Constitution, la plupart des colonies introduisirent dans cet acte une déclaration des droits fondamentaux du peuple. Cet exemple a été suivi par les nouveaux Etats et même par presque tous les Etats dans leurs Constitutions récentes. Si l'on considère que le Pouvoir exécutif ne peut déjà plus depuis long-

temps exercer aucun despotisme contre le peuple, et que les autorités exécutives, qui sont établies par un vote populaire, sont maintenant plutôt trop faibles que trop fortes, on peut trouver étrange que cette affirmation du droit des citoyens contre le gouvernement soit toujours répétée dans les Constitutions nouvelles. Les principes conservateurs en matière de Constitution et l'amour des maximes générales sur la liberté politique l'expliquent en partie. Mais on ajoute que ces déclarations de principe ont une valeur pratique, parce qu'elles affirment les droits des individus et des minorités contre la conduite arbitraire d'une majorité de la législature, qui pourrait être tentée dans un moment d'excitation, de suspendre les lois et de donner aux magistrats des pouvoirs excessifs, si ces clauses ne l'en empêchaient. Elles sont toujours, dit-on, une sauvegarde contre la tyrannie, et elles servent à rappeler solennellement à l'Etat et à ses fonctionnaires les principes fondamentaux qu'ils ne doivent jamais enfreindre (1). Quoique ces stipulations imposent à la législature une contrainte que le parlement anglais trouverait gênante, on entend rarement dire qu'elles soient nuisibles dans la pratique.

On peut se faire une idée de ces Bills des Droits par celui que rédigea pour lui-même, en 1879, l'Etat de Californie, et que l'on trouvera dans l'appendice de ce volume. Je dirai un mot de quelques clauses curieuses que l'on rencontre dans quelques-uns de ces bills.

Tous garantissent la liberté absolue des opinions religieuses et du culte, et l'égalité devant la loi de toutes les dénominations religieuses et de leurs membres ; et plusieurs interdisent d'accorder des appointements à telle ou telle église ou secte, et de consacrer les deniers publics à aider une religion ou une secte (2). Mais le Delaware con-

(1) L'influence de la déclaration d'indépendance de 1776 est naturellement visible dans toutes ces déclarations.

(2) Ce n'est qu'en 1889 que le New-Hampshire fit disparaître

sidère que « c'est le devoir de tous les hommes de se réunir souvent pour prier ensemble », et le Vermont ajoute que « toutes les sectes ou dénominations de chrétiens devraient observer le sabbat ou jour du Seigneur ». Treize Etats déclarent que les clauses garantissant la liberté de conscience n'excusent pas le dérèglement et ne justifient point les actes qui porteraient atteinte à la paix et à la sûreté de l'Etat (1). Le Mississipi ajoute (1890) que ces clauses ne signifient pas que l'usage de la bible est interdit dans les écoles, et l'Idaho déclare que la bigamie et la polygamie sont des crimes qui doivent être punis.

La Louisiane (Constitution de 1879) déclare que tout « gouvernement légal a son origine dans le peuple, a pour fondement la volonté du peuple, est constitué uniquement pour le bien de tous, et doit son pouvoir au consentement de ceux qui sont gouvernés. Son seul but légitime, c'est de protéger les citoyens pour qu'ils puissent jouir en paix de la vie, de la liberté et de la propriété. Quand il s'arroge d'autres fonctions, il usurpe et opprime ».

Trente et un Etats ont « le droit naturel, inné, inaliénable de jouir de la vie et de la liberté et de les défendre » ; et tous, excepté le mélancolique Missouri, ajoutent « le droit naturel de rechercher le bonheur ».

Vingt-deux déclarent que tous les hommes ont « le droit naturel d'acquérir, de posséder et de protéger la propriété ».

de sa Constitution de 1792 un article qui permettait à la législature d'autoriser les villes à pourvoir aux besoins des « pasteurs *protestants* publics qui enseignaient la piété, la religion et la morale.

(1) Dans l'Arkansas, le Maryland, le Mississipi, la Caroline du Nord, et la Caroline du Sud, il est interdit de nommer à une fonction publique un homme qui nie l'existence de Dieu ; en Pennsylvannie et dans le Tennessee, il faut qu'il croie à l'existence de Dieu et à l'existence des récompenses et des châtiments futurs. Dans l'Arkansas et le Maryland, l'homme qui ne croit pas en Dieu ne peut être ni témoin, ni juré.

Le Mississipi et la Louisiane (Constitutions de 1868) stipulaient que l'on ne peut « porter aucune atteinte au droit qu'ont tous les citoyens de voyager dans les voitures publiques ». Les deux Etats ont abrogé maintenant ces articles de loi (1).

Le Kentucky (Constitution de 1891) stipule que « le pouvoir arbitraire absolu sur les opinions, la liberté et la propriété des hommes libres n'existe nulle part dans une République ; même une grande majorité ne le possède pas. Tous les hommes sont égaux au moment où ils font un pacte social. Tout pouvoir réside dans le peuple et lui appartient, et tous les gouvernements libres sont fondés sur l'autorité du peuple et institués pour la paix, la sécurité, le bonheur, la sûreté, et la protection de la propriété. Pour atteindre ce but, le peuple a toujours le droit inaliénable et indestructible de modifier, de réformer, de détruire son gouvernement comme il le juge à propos » (2).

Tous, sous une forme ou sous une autre, accordent à tous la liberté d'écrire et de dire leurs opinions, et quelques-uns ajoutent que l'on peut prouver la vérité d'une diffamation (3).

Presque tous garantissent la liberté des réunions publiques et des pétitions. Vu que ces droits sont les derniers

(1) Cette clause fut insérée peu après la guerre civile pour protéger les nègres.

(2) Jusqu'en 1891, le Kentucky ajoutait, « le droit de propriété est au-dessus de toute sanction constitutionnelle ; et le droit du propriétaire d'un esclave sur cet esclave et sur ses descendants est le même et aussi inviolable que celui du propriétaire de toute autre propriété », quoique cette doctrine eût été interdite et annulée, en fait, par le treizième amendement à la Constitution fédérale.

(3) On trouve un reste curieux de ces coutumes dans les règlements qui permettent au jury de se prononcer sur le droit aussi bien que sur le fait dans les cas de diffamation ; par exemple, le Mississipi (1890) et le Kentucky (1891) pour les affaires criminelles, le Wyoming (1889) pour les affaires civiles aussi.

que pourrait enfreindre le gouvernement d'un Etat, il est curieux de voir que la Floride, en 1886, a stipulé dans sa Constitution que « les citoyens auront le droit de se réunir pour se consulter dans l'intérêt du pays, pour renseigner leurs représentants, et pour demander à la législature de réformer les abus » ; le Kentucky, en 1891, a établi ce même droit.

Plusieurs stipulent que la législature de l'Etat ne pourra faire ni une loi ayant un effet rétroactif, ni une loi qui porte atteinte au droit de propriété; ils stipulent aussi que l'Etat ne pourra point s'emparer d'une propriété privée sans accorder une juste indemnité.

Plusieurs interdisent de créer des titres de noblesse.

Plusieurs déclarent que l'on ne pourra jamais interdire aux citoyens de porter des armes. Cette clause deviendrait gênante si l'on voulait réprimer l'habitude de porter des revolvers. C'est pourquoi le Tennessee (Constitution de 1870) ajoute prudemment que « la législature aura le pouvoir de faire des lois sur le droit de porter des armes, en vue d'éviter des crimes ». Il en est de même au Texas où cette loi n'est certainement pas inutile. Six autres Etats permettent à la législature d'interdire le port d'armes cachées (1).

Quelques-uns déclarent que les propriétés des suicidés passeront aux héritiers naturels d'après les lois ordinaires.

La plupart stipulent qu'un acte de trahison n'est pas une tache pour les descendants et n'entraîne pas la confiscation des biens.

Huit Etats interdisent d'élever dans les mêmes écoles les enfants des blancs et ceux des nègres, tandis que dans le Wyoming on ne fait point de distinction de sexe, de race ou de couleur dans les écoles publiques.

(1) La Caroline du Nord, le Mississipi, le Missouri, la Louisiane, le Colorado et le Montana, où l'expérience de tous les jours montre que l'on a inutilement pris des mesures.

Plusieurs déclarent inviolable le droit d'être jugé par un jury, même lorsqu'ils permettent aux parties d'y renoncer. Dans les affaires civiles, l'Idaho permet au jury de prononcer un verdict à la majorité des trois quarts, et dans le Wyoming le jury peut se composer de moins de douze jurés.

Quelques-uns interdisent l'emprisonnement pour dettes, excepté dans les cas de fraude, et ordonnent la mise en liberté sous caution, excepté quand il s'agit d'accusations très graves (1).

Quelques-uns déclarent que « les charges et faveurs à perpétuité, ainsi que les monopoles, sont contraires à l'esprit d'un Etat libre, et ne sauraient être accordées ».

Plusieurs interdisent d'accorder des honneurs ou des privilèges, ou des émoluments héréditaires.

La Caroline du Nord déclare que « les droits politiques et les privilèges ne dépendent pas de la propriété, et, n'étant pas modifiés par elle, tout citoyen, propriétaire ou non, doit être électeur et éligible au même titre. Elle déclare aussi que « les sociétés politiques secrètes sont dangereuses pour les libertés d'un peuple libre et ne sauraient être tolérées ».

Le Massachusetts met au premier rang, comme il convient à un Etat puritain, les grands principes moraux :

« Il est absolument nécessaire de se reporter fréquemment aux principes fondamentaux de la Constitution, et de rester toujours attaché aux principes de piété, de justice, de tempérance, de modération, de travail, de frugalité, pour conserver les avantages de la liberté et un gouvernement libre. Le peuple a donc le devoir de tenir compte de ces principes pour choisir ses mandataires et ses

(1) Le Mississipi (Constitution de 1890) permet aux Cours de justice d'exclure, dans certaines catégories de poursuites, les personnes qui ne sont pas indispensables pour la conduite du procès. Le Wyoming (1889) interdit de garder les témoins dans une salle où sont enfermés des criminels.

représentants, et il a le droit d'exiger que ses législateurs et ses magistrats s'y conforment toujours exactement. »

Le South Dakota et le Wyoming stipulent que les étrangers auront les mêmes droits de propriété que les citoyens. Le Montana accorde ce droit pour la propriété minière, tandis que l'Etat de Washington interdit aux étrangers de posséder des terres, à moins que ce ne soit pour exploiter les mines qu'elles recouvrent. L'Etat de New-York stipule « que toutes les terres de cet Etat sont allodiales, de sorte que, tout en restant sujettes à la déshérence, elles seront la propriété complète et absolue de leurs possesseurs, selon la nature de leur condition respective ».

Le North Dakota a posé la règle suivante :

« Tout citoyen est libre de trouver du travail où que ce soit, et toute personne, toute corporation, ou tout agent d'une corporation qui, par malveillance, aura cherché à empêcher ou aura empêché un citoyen de trouver du travail ou de conserver le poste qu'il a trouvé chez une autre personne, sera coupable d'un délit. »

Le Maryland (Const. de 1867) déclare « que les hommes qui conservent longtemps leurs fonctions dans les départements du Pouvoir exécutif ou dans des postes de confiance sont un danger pour la liberté ; il est donc nécessaire d'établir un roulement dans ces départements pour pouvoir jouir en sûreté d'une liberté permanente ». Il déclare aussi que tous les dons faits dans un but religieux (sauf un champ de terre de cinq arpents au plus pour un temple, un presbytère et un cimetière) seront nuls, à moins qu'ils ne soient autorisés par la législature.

Le Montana et l'Idaho, que les terres sur lesquelles on construit des réservoirs, des canaux, des routes pour exploiter une mine, des voies d'arrosage, sont soumises aux règlements de l'Etat.

Ces exemples, choisis entre beaucoup d'autres, suffisent pour montrer que beaucoup de lois comprises dans le Bill des Droits n'ont qu'un rapport très lointain avec le prin-

cipe général de ce bill. Les auteurs de ces Constitutions semblent y avoir inséré les doctrines ou les réformes légales qui leur paraissaient très importantes ou applicables à un très grand nombre de cas, surtout quand ils ne trouvaient pas ailleurs une place qui convînt mieux à ces lois spéciales.

Quant aux articles de chaque Constitution qui contiennent les lignes générales du gouvernement de chaque Etat, il sera préférable d'en parler dans les chapitres consacrés à la description du mécanisme et du caractère des gouvernements et des systèmes administratifs dans les divers Etats. Je passe donc au groupe de lois qui a pour titre : clauses diverses. Ces lois sont très intéressantes parce qu'elles révèlent l'esprit et les tendances du gouvernement populaire en Amérique, la condition sociale et économique du pays, les maux qui ont surgi, les remèdes que l'on a appliqués à ces maux, les idées et les croyances du peuple en matière de législation.

Parmi ces lois, nous trouvons beaucoup de choses qui ne sont, en aucun sens, du droit constitutionnel, mais du droit en général, c'est-à-dire du droit administratif, des lois sur la procédure judiciaire, du droit civil ordinaire, des lois sur la famille, les héritages, les contrats, etc., en un mot des choses qui ne sont pas à leur place dans une Constitution parce qu'elles font l'objet des lois ordinaires. Nous y trouvons des règlements très minutieux sur la direction et les engagements des banques, des chemins de fer et des corporations en général ; des règlements sur les traitements des fonctionnaires, sur le *quorum* des tribunaux siégeant « in banco », sur les délais pour faire appel, sur la manière de changer de juridiction, sur la publication des rapports judiciaires ; des règlements très détaillés sur les comités des écoles et sur la taxe scolaire (avec des ordonnances sur la séparation des blancs d'avec les noirs dans les écoles) ; des règlements sur le département de l'agriculture, sur un comité des canaux, sur un bureau du

travail. Nous y trouvons l'interdiction des loteries, de la polygamie, de la corruption électorale, de la politique de couloir; ailleurs il est défendu d'accorder des licences pour vendre des liqueurs, d'accepter un intérêt usuraire sur l'argent. On y trouve encore une abolition de la distinction entre les instruments étalonnés ou non, une déclaration fixant les salaires des ouvriers. On y trouve même la manière de faire les adjudications pour le papier et le charbon de la législature, et des clauses qui fixent les droits d'entrepôt des céréales dans les magasins. Les auteurs de ces Constitutions récentes n'ont ni voulu ni désiré établir une ligne de démarcation entre ce qui appartient en propre à une Constitution et ce qui devrait être laissé à la législature de l'Etat. Et pour les trois quarts au moins des Etats, cette distinction n'existe réellement pas actuellement.

Comment expliquer cette confusion? On peut donner quatre raisons.

Les Américains, semblables en cela aux Anglais, ne se préoccupent pas de l'arrangement scientifique. Quoique le plan de la Constitution ait été préparé par des jurisconsultes, et quelquefois par les meilleurs jurisconsultes de l'Etat, on voit qu'aucun effort n'a été fait pour arriver à une classification logique. Le peuple a trouvé que le moment où l'on faisait une nouvelle Constitution était très favorable pour énoncer des doctrines auxquelles il attachait une grande importance et pour faire adopter des réformes qu'il désirait. C'était plus simple et plus rapide que d'attendre l'action législative; aussi, quand le peuple réclamait la création de quelque chose, ou le changement d'une loi, on introduisait cette réforme dans la nouvelle Constitution et elle était adoptée.

Le peuple de chaque Etat en est arrivé à se défier de sa législature. Voilà pourquoi il désire faire les choses immédiatement et à sa façon plutôt que de les laisser à l'action législative, et il cherche même à limiter autant qu'il peut (et quelquefois davantage) la sphère de la législature.

Il est bien évident que le peuple désire agir directement sur la législation plutôt que par l'intermédiaire de ses représentants. Cet amour du pouvoir qui pousse certaines démocraties à faire de leurs représentants de simples délégués, arrive à se développer suffisamment pour négliger les représentants et pour pousser le peuple lui-même à faire et à défaire les lois.

Ceux qui ont lu les chapitres dans lesquels je décris la Constitution fédérale, me demanderont naturellement jusqu'à quel point les remarques que j'ai faites à ce sujet s'appliquent aux Constitutions des divers Etats.

Ces Constitutions ont une moins grande faculté d'expansion que la Constitution fédérale, soit au point de vue de l'interprétation ou au point de vue de l'usage. D'abord elles sont plus facilement et par suite plus fréquemment amendées et refaites ; ensuite elles sont beaucoup plus longues et elles entrent dans les plus petits détails. La Constitution fédérale est si courte et si générale que l'usage doit remplir les vides qu'elle a laissés, et que les jurisconsultes sont obligés de l'interpréter et d'en appliquer les termes à des cas dont elle ne parle pas expressément. Mais les Constitutions récentes des Etats sont si complètes et si précises qu'elles n'ont guère besoin d'être étendues à de nouveaux cas par l'interprétation, et qu'elles ne laissent que fort peu de place à l'action des coutumes.

La manière de les interpréter est la même que celle que l'on emploie pour interpréter la Constitution fédérale. Il faut cependant noter une différence importante qui provient du caractère différent des deux gouvernements. Le gouvernement national est une création artificielle, il n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui a donnés la loi qui l'a créé. Le gouvernement d'un Etat est un produit naturel qui possède de prime abord tous les pouvoirs de n'importe quel gouvernement. Par suite, quand on demande si la législature d'un Etat peut faire une loi sur un certain sujet ou non, il est à présumer qu'elle peut la faire ; et il faut

donner des raisons concluantes pour prouver qu'elle ne le peut pas. Cela peut lui être défendu par une interdiction qui se trouve dans la Constitution fédérale ou dans celle de son Etat. Mais il faut montrer que l'interdiction de faire cette loi existe réellement; en d'autres termes, on considère que la Constitution d'un Etat n'est pas un document qui confère à la législature des pouvoirs définis et spécifiés, mais au contraire un document qui fixe et limite l'autorité générale dont jouissent les représentants du peuple par le fait même qu'ils forment un corps législatif.

« On a toujours admis que les législatures américaines ont, au point de vue de la législation, le même pouvoir illimité que possède le Parlement britannique, excepté pour les cas où il est restreint par des Constitutions écrites. Voilà un principe fondamental de l'organisation politique des Etats américains. Nous ne comprenons pas bien comment, en principe, il pourrait en être autrement. Il faut, naturellement, que, à l'origine, le peuple possède tout le pouvoir. Le peuple l'a transmis, de la manière la plus générale et la plus illimitée, aux législatures des divers Etats, sauf certaines restrictions qui sont imposées par la Constitution des Etats-Unis ou par celle de l'Etat en question » (1).

« Le peuple accorda à la législature, en faisant la Constitution, le pouvoir de faire toutes les lois de l'Etat excepté celles qu'il se réserva expressément ou implicitement. En général, la législature a pleins pouvoirs pour tout ce qui se rapporte au gouvernement civil. L'interdiction d'exercer un pouvoir particulier est une exception (2) ».

Il ne faudrait cependant pas supposer, d'après ce qui précède, que, si les Etats étaient des Républiques indépendantes, sans gouvernement fédéral, leurs législatures joui-

(1) Redfield, C. J., dans 27 *Vermont Reports*, p. 142, cité par Cooley, *Constit. Limit.*, p. 108.

(2) Denio, C. J, dans 15 *New-York Reports*, p. 543, cité, *ibid.*, p. 107.

raient d'une omnipotence ressemblant même de loin à celle du parlement britannique. « Le parlement anglais, dit sir Edward Coke, possède un pouvoir et une juridiction tellement absolus et transcendants, que ni les personnes ni les choses ne peuvent lui imposer aucune limite ». « Tous les maux, toutes les injustices, ajoute Blackstone, tous les actes et tous les remèdes qui dépassent les lois ordinaires dépendent de ce tribunal extraordinaire. » Le parlement est tout à fait souverain; il peut commander au Pouvoir exécutif et au Pouvoir judiciaire, les détruire, les absorber et s'approprier leurs fonctions. Mais en Amérique, une législature est une législature et rien de plus. La même loi qui la crée, crée aussi le gouverneur exécutif et les juges. Ils ont les mêmes droits, les uns et les autres, à leurs fonctions respectives. Si la législature faisait une loi qui privât le gouverneur d'une fonction exécutive que lui confère la Constitution, cette loi serait nulle. Si la législature essayait d'intervenir dans la juridiction des Cours de justice, elle ferait un acte encore plus illégal et nul (1).

Les départements exécutifs et les départements législatifs du gouvernement d'un Etat ont naturellement le droit et le devoir d'agir en premier lieu d'après le sens qu'ils attribuent à la Constitution. Ce sont les Cours de justice qui interprètent la Constitution en dernier ressort. Dès que les Cours ont proclamé solennellement le sens qu'il faut attribuer à un article de la Constitution, tous sont obligés de régler leur conduite d'après cette interprétation. Comme je l'ai fait observer quand j'ai examiné les fonctions des tribu-

(1) On a, par exemple, soutenu que la législature d'un Etat ne peut pas autoriser les bureaux chargés des élections à décider si un homme qui s'est battu en duel a perdu ses droits de citoyen, vu que cette enquête est judiciaire et que la question doit être tranchée par les tribunaux de l'Etat, — Cooley, *Const. Limit.*, p. 112. Les Cours ont souvent considéré comme nulles des lois qui allaient à l'encontre d'une décision judiciaire déjà rendue. Ces lois seraient doublement nulles parce qu'elles sont contraires à la Constitution fédérale.

naux de l'Union fédérale (ch. XXIII), cette autorité qui a été donnée aux Cours américaines n'est pas un pouvoir politique ou discrétionnaire ; c'est une conséquence naturelle de l'existence d'une loi fondamentale supérieure à toutes les lois que peut faire la législature, ou à tous les droits que pourrait vouloir s'arroger un Président (1). Voici les termes d'une sentence américaine : « En exerçant cette haute autorité, les juges ne prétendent pas avoir une suprématie judiciaire : ils ne sont que les administrateurs de la volonté publique. Si une loi de la législature est déclarée nulle, ce n'est pas que les juges aient un droit de contrôle sur le Pouvoir législatif, mais c'est parce que la Constitution interdit de faire une pareille loi, et que la volonté du peuple, qui est exprimée dans la Constitution, est supérieure à la volonté de ses représentants qui s'exprime par des lois. »

Il est d'usage que les juges penchent toujours en faveur de la validité d'une loi de la législature. S'il n'est pas absolument certain qu'une loi soit anticonstitutionnelle, ils décident en faveur de la loi ; si la question a été laissée à la discrétion de la législature, ils considèrent que la législature a agi sagement ; si le sens d'une loi est douteux, ils adoptent le sens qui est en harmonie avec la Constitution et ils la déclarent acceptable. Ainsi, on a fait cette remarque très juste qu'un membre de la législature peut très bien, sans être illogique, s'opposer à un bill sous prétexte qu'il est contraire à la Constitution, et soutenir ensuite, s'il est nommé juge, que le même bill

(1) En Suisse, cependant, les Cours cantonales n'ont pas, excepté peut-être dans le canton d'Uri, le droit de déclarer nulle une loi faite par une législature cantonale, car on suppose que la législature connaît son pouvoir. Une loi cantonale peut cependant être annulée dans certains cas par le Conseil fédéral, ou déclarée nulle par la Cour fédérale. Voir une discussion intéressante sur cette question dans Dubs : *Das œffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Partie I, p. 113.

est parfaitement constitutionnel. Les juges n'ont pas à rechercher les motifs qui ont fait agir la législature, ni à refuser d'admettre une loi parce qu'ils supposent qu'elle a été obtenue par la fraude et par la corruption, et encore moins parce qu'ils la trouvent contraire à la justice et à la saine politique. « Une cour de justice n'a pas le droit de déclarer qu'une loi est nulle et inconstitutionnelle uniquement parce qu'elle renferme des clauses injustes et oppressives ou parce qu'elle semble porter atteinte aux droits naturels, sociaux ou politiques du citoyen, à moins qu'il soit possible de montrer que la Constitution interdit cette injustice et qu'elle garantit ou protège ces droits (1)... Mais lorsqu'une loi est déclarée inconstitutionnelle, c'est comme si elle n'avait jamais existé. Elle ne peut servir de base à aucun droit ; les contrats qui ont été faits en s'appuyant sur cette loi sont nuls ; elle ne protège pas ceux qui ont agi d'après elle ; et on ne peut pas punir quiconque a refusé de s'y soumettre avant la décision de la Cour. Et ce qui est

(1) Ceci n'a pas toujours été admis. De même qu'en Angleterre on considérait autrefois que la justice et l'équité naturelles étaient au-dessus des lois du parlement. Ainsi, dans le cas de *Gardner* v. *The Village of Newburg* (Johnson, *Chancery Reports*, New-York 162) la législature de New-York avait autorisé le village à prendre l'eau d'un ruisseau, mais n'avait point pris soin d'indemniser les propriétaires des terres traversées par ce ruisseau pour le dommage que leur causait le détournement du cours d'eau. La Constitution de New-York ne contenait alors aucun article interdisant de prendre la propriété privée pour le bien public sans indemnité. Malgré cela, le Chancelier Kent empêcha le village de prendre l'eau en invoquant un grand principe général qu'il trouva dans la *Magna Charta*, dans une sorte de *Bill des Droits*, qui ne pouvait pas naturellement lier la législature. Il invoqua aussi Grotius, Puffendorf et Bynkershoek (Je dois ces renseignements à l'obligeance de M. Théodore Bacon.)

Comme certains critiques ont exprimé des doutes snr la doctrine contenue dans cette note, je puis maintenant (sept. 1892) renvoyer, pour prouver mon affirmation, à *Dash* v. *Van Kleech*, 7 Johns. 477 (paroles du chancelier Kent) et *People* v. *Gillson* 109 New-York 398.

vrai de toute une loi est également vrai pour toute partie de loi qui se trouve être inconstitutionnelle, et qui est par suite considérée comme n'ayant jamais eu force de loi (1). »

Comme on peut bien le penser, les risques d'un conflit entre la Constitution et les lois sont fréquents, et par suite il a de sérieux inconvénients ce système d'après lequel les citoyens ne savent pas s'ils doivent ou s'ils ne doivent pas se conformer à une loi. On sera encore plus frappé de ce fait quand nous examinerons le caractère minutieux des Constitutions des Etats, et les lois innombrables que font à la hâte les diverses législatures. Comment savoir si une loi vous donne réellement un droit ? Comment savoir s'il faut oui ou non se conformer à cette loi? Comment un capitaliste saura-t-il s'il peut en toute sûreté prêter de l'argent à un groupe de citoyens que la législature a autorisés à emprunter, puisque la loi peut être déclarée nulle dans la suite?

Pour obvier à ces difficultés, certaines Constitutions (2)

(1) Cooley, *Const. Limit.*, pp. 200, 227.

(2) Le Massachusetts, le Maine, le New-Hampshire, Rhode-Island, le Colorado, la Floride et le Sud-Dakota. Dans le Vermont, une loi établit ce même droit. Dans le Sud Dakota, le gouverneur peut s'adresser aux juges « dans toutes les questions importantes qui concernent l'exercice de ses pouvoirs exécutifs et dans les circonstances solennelles ». Dans la Floride, ce pouvoir n'a été donné qu'au gouverneur, et tandis que d'après la Constitution de 1868, il pouvait obtenir l'avis des juges « sur n'importe quel point de droit », il ne peut le demander, d'après la Constitution de 1886, que sur les questions qui ont rapport à ses pouvoirs et à ses devoirs exécutifs. Une clause semblable a été introduite dans la Constitution de 1865 dans le Missouri, mais mise dans la Constitution de 1875 qui fonctionne actuellement, probablement parce que les juges avaient si souvent refusé de donner leur avis quand la Chambre le leur demandait, qu'il parut à peu près inutile de conserver la loi. Dans les autres Etats, il paraît que les juges ont toujours consenti à donner une réponse, excepté une ou deux fois dans le Massachusetts. Voir

stipulent que le gouverneur ou la Chambre des représentants peut demander aux juges de la Cour suprême de donner leur avis sur la question de légalité, sans attendre que ces questions se présentent et soient fixées par un procès ordinaire (1). Cet expédient paraît bon, car il suscite une interprétation judiciaire que ne dicte pas l'esprit de parti, et elle la procure immédiatement avant que la loi ait créé des droits et des intérêts. Mais on objecte que les juges donnent ainsi leur avis avant que des cas spéciaux se soient produits qui montrent comment fonctionne la loi, et quelles questions elle soulève. On ajoute que les juges n'ont pas, comme dans un vrai procès, l'assistance des avocats qui défendent leurs clients respectifs. C'est peut-être pour cela que, dans la plupart des Etats où cette clause existe, les juges déclarent qu'ils expriment simplement leur avis, que leur décision n'est que l'expression d'une opinion personnelle, qui ne les lie pas pour l'avenir dans le cas où la question se poserait au sujet d'un procès impliquant les droits des parties (2).

à ce sujet une brochure intéressante de M. J. B. Thayer, de la Faculté de droit de l'Université d'Harvard.

(1) Les juges de la Cour suprême du Massachusetts adressèrent une réponse très savante et très instructive à la législature, 3 décembre 1878, sur cette clause qui parut pour la première fois dans la Constitution du Massachusetts de 1780, et fut ensuite imitée, sans aucun doute, par les autres Etats. Ils disent, dans cette réponse, que cette clause est une imitation de l'usage de la Constitution anglaise, d'après lequel le roi et la Chambre des lords, agissant comme juges ou comme législateurs, avaient le droit de demander leur avis aux douze juges d'Angleterre. La Chambre des lords se conforme encore quelquefois à cet usage quand elle agit en sa qualité de Cour de justice. Mais les avis que les juges donnent dans ce cas ne sont pas nécessairement suivis par la Chambre, et quoiqu'ils fassent toujours l'objet d'un rapport, on n'admet pas qu'il soit nécessaire de s'y soumettre comme à la décision d'une Cour.

(2) M. Thayer montre, par l'examen des cas qui ont été cités, que dans le Massachusetts, le New-Hampshire, Rhode-Island, et dans le Missouri de 1865 à 1875, les Cours de justice considé-

La Cour suprême d'un Etat peut s'écarter d'une manière de voir qu'elle a adoptée auparavant, même dans un procès, au sujet de l'interprétation de la Constitution; c'est-à-dire qu'elle a le droit de le faire si elle est convaincue que l'ancienne interprétation était fausse. Mais la Cour hésite à agir ainsi, car une telle conduite porte la confusion dans les lois et diminue le respect que l'on éprouve pour les magistrats. D'ailleurs, la Cour suprême d'un Etat a moins souvent l'occasion d'agir de la sorte que la Cour fédérale, parce que la marche à suivre pour amender la Constitution d'un Etat est beaucoup plus simple et plus rapide que celle qu'il faut suivre pour amender la Constitution fédérale, et on peut beaucoup plus facilement porter remède à une erreur commise par la Cour d'un Etat. Cette répugnance à porter la confusion dans les lois est si grande que les Cours des Etats ont quelquefois refusé de changer une pratique adoptée depuis longtemps par une législature, et cependant elles avouaient qu'elles l'auraient déclarée inconstitutionnelle si elle leur avait été soumise au début.

raient que les opinions qu'ils exprimaient en conformité avec ces articles des Constitutions des Etats ne devaient pas être regardées comme des décisions judiciaires égales en autorité aux jugements prononcés dans un procès réel. Ils prétendaient que c'étaient les premières impressions, par lesquelles les juges ne devaient pas se sentir liés, quand ils avaient à résoudre dans la suite la même question dans un procès ou dans d'autres poursuites légales. Il en est autrement dans le Maine et dans le Colorado.

# CHAPITRE XXXVIII

## DÉVELOPPEMENT DES CONSTITUTIONS DES ÉTATS

On a fait remarquer dans le chapitre précédent que les Constitutions des Etats fournissent à l'historien des matériaux précieux. Elles sont surtout intéressantes, parce que la succession des Constitutions et des amendements aux Constitutions de 1776 à nos jours permet de lire dans ces documents les annales de la législation et du sentiment politique plus facilement et plus succinctement que dans toute autre série de lois de n'importe quel pays. Elles renferment une mine d'enseignements pour l'histoire naturelle des sociétés démocratiques. L'abondance des lois et les détails minutieux en font, pour ainsi dire, un tableau, qui nous donne une idée du peuple beaucoup plus que ne le fait la Constitution fédérale. Elles nous font connaître, mieux que la Constitution fédérale, les méthodes réelles et la conduite du gouvernement. Si nous avions des matériaux semblables sur l'histoire d'un nombre égal de Républiques grecques à l'époque de Thémistocle et de Périclès, nous pourrions écrire maintenant l'histoire de la Grèce. Il est cependant certaines choses que ces documents très complets ne nous disent pas. On ne saurait y trouver la procédure suivie par les législatures, ni le rôle important que joue le système des comités dans la législature. On ne saurait dire de quelles espèces d'hommes se composent ces Assemblées ni en déterminer le caractère. Personne ne saurait dire que tout le mécanisme est mis en mouvement par des par-

tis organisés qui sont très actifs et très remuants. Cependant elles sont tellement instructives comme témoignages écrits des mouvements passés, et comme indice des tendances actuelles de la démocratie américaine, que je regrette sincèrement de ne pouvoir, faute de place, me servir plus abondamment des matériaux que j'ai réunis pendant les nombreux mois que j'ai passés à étudier les cent treize Constitutions faites depuis la déclaration de l'indépendance (1).

On peut distinguer trois périodes dans le développement des gouvernements des Etats, tels que nous les montrent les Constitutions. Chaque période est marquée par une plus grande longueur et un plus grand nombre de détails dans les Constitutions.

La première période comprend environ trente ans à partir de 1776, et à cette époque appartiennent les anciennes Constitutions des treize premiers Etats, ainsi que celles du Kentucky, du Vermont, du Tennessee, et de l'Ohio.

La plupart de ces Constitutions ont été faites sous l'impression de la guerre de la Révolution. Elles laissent voir la peur du Pouvoir exécutif et du Pouvoir militaire, et le penchant à tout laisser à la législature parce qu'elle sort directement du peuple.

Le choix du gouverneur de l'Etat est souvent confié à la législature. Le gouverneur est en apparence aidé, mais en réalité contrôlé par un conseil qu'il n'a pas choisi lui-même. Il

(1) Je recommande l'étude de ces Constitutions au philosophe qui fait des recherches sur ce qu'on peut appeler la politique comparée. Il trouvera des choses très instructives dans les chartes d'avant la Révolution et dans les Constitutions. Parmi les premières, je puis signaler le plan du gouvernement de la Pennsylvanie, 1682 et 1683, et les Constitutions fondamentales de la Caroline de 1669. Ces deux plans de gouvernement furent faits par John Locke et revus par le premier lord Shaftesbury. On les trouva peu pratiques, on ne les mit en vigueur que partiellement, et les propriétaires les abrogèrent en 1693, mais ils n'en sont guère moins intéressants pour l'historien.

n'a pas (excepté au Massachusetts) le droit de veto sur les lois de la législature (1). Il n'a pas comme les gouverneurs royaux de l'époque où les Etats étaient des colonies, le droit de l'ajourner ou de la dissoudre. L'idée de donner le pouvoir au peuple directement ne s'est guère manifestée, parce que l'on considérait la législature comme l'organe naturel et nécessaire du gouvernement populaire, comme la Chambre des communes en Angleterre. C'est pourquoi beaucoup de ces anciennes Constitutions ne se composent que d'un Bill des Droits fait avec soin et d'un résumé relativement simple d'un système de gouvernement qui établissait une législature représentative (2), ainsi que quelques fonctionnaires du Pouvoir exécutif et des Cours de justice tout à fait distinctes.

La deuxième période comprend la première moitié du XIX^e siècle jusqu'au jour où la violence des luttes de parti au sujet de l'esclavage (1850-1860) interrompit jusqu'à un certain point la marche naturelle du développement des Etats. C'est une période de démocratisation de toutes les institutions, démocratisation qui n'est pas seulement due à des causes nées sur le sol américain, telles que la suprématie politique de ceux qui étaient encore enfants à l'époque de la guerre de la révolution, mais à l'influence des idées républicaines françaises sur la génération qui était arrivée à l'âge mûr. Cette influence déclina après 1805 et prit fin en 1851 ; depuis lors, les idées et les exemples

(1) Dans l'Etat de New-York, on confia au gouvernement et aux juges de la Cour suprême, agissant ensemble, le droit de veto sur les lois de la législature.

(2) Ce qui témoigne des pouvoirs très étendus de ces législatures, c'est la peur qu'avaient de leurs actes les hommes d'Etat prudents. Madison disait, dans la Convention constitutionnelle de 1787 : « L'expérience montre la tendance qu'ont nos gouvernements à jeter tout le pouvoir dans le tourbillon législatif. Les fonctionnaires de l'Exécutif ne sont guère que des zéros ; les législatures sont toutes-puissantes. »

de la France n'ont guère été pris en considération. Les lois d'après lesquelles l'Etat devait soutenir les institutions religieuses existaient encore ; elles ont été abrogées. On a admis le principe (dans le Nord et dans l'Ouest) que les Constitutions doivent être faites directement par le peuple. Le choix du gouverneur est enlevé à la législature et donné au peuple. On abolit le cens électoral (1), et on établit à peu près le suffrage universel sauf pour certains citoyens libres mais de couleur. Les juges eux-mêmes ne sont pas épargnés. Plusieurs Constitutions abrègent la durée de leurs fonctions, et ordonnent qu'ils soient élus par le peuple. L'Etat est sorti de la conception d'un peuple qui agit par l'intermédiaire d'une législature ; car la législature commence à être considérée comme une assemblée de fonctionnaires qui exercent un pouvoir restreint et qui sont obligés de s'adresser au peuple souverain, en demandant un amendement constitutionnel, toutes les fois qu'ils cherchent à étendre ces pouvoirs dans un sens particulier. La longueur croissante des Constitutions pendant ce demi-siècle montre combien le champ du vote populaire s'est étendu ; car ces documents contiennent une multitude de lois ordinaires sur des matières qui, dans les premières années de la République, auraient été laissées aux législatures.

Dans la troisième période, qui commence vers l'époque de la guerre civile, on peut discerner une légère réaction, non pas contre la souveraineté populaire, qui est plus puissante que jamais, mais dans la tendance à donner plus de puissance à l'Exécutif et au Pouvoir judiciaire. Le gouverneur avait commencé de recevoir, et il a maintenant partout, excepté dans quatre Etats, le droit de veto sur les lois de la législature. On a généralement rendu plus longue la durée de ses fonctions, et on l'a généralement rendu rééligible. Dans beaucoup d'Etats, on a accordé

(1) Cependant le Massachusetts oublia jusqu'en 1892 d'abolir le cens pour son gouverneur.

aux juges des traitements plus élevés et augmenté la durée de leurs fonctions. Certaines Constitutions ont même enlevé le choix des juges au vote populaire pour le confier à l'Exécutif. Mais le changement le plus important c'est qu'on a diminué la compétence de la législature et qu'on a entouré son action de restrictions très compliquées. Il semble qu'en enlevant du pouvoir à la législature on le donne au peuple, et qu'ainsi on fait un pas de plus vers la démocratie. Mais en Amérique il n'en est pas ainsi, parce que la législature cède toujours devant les clameurs populaires, quelque passagères qu'elles soient, tandis que la législation directe par le peuple entraîne des retards. Ces clauses sont par conséquent conservatrices comme résultats, et deviennent une entrave que le peuple s'est imposée à lui-même.

Ce progrès du développement, qui a d'abord exalté et puis diminué la législature, qui a étendu l'intervention directe du peuple, qui a rendu la Constitution beaucoup plus longue, et a fait d'un document simple un document très complexe, n'a pas encore pris fin. Il y a déjà à l'œuvre des forces qui, dans quarante ans d'ici, auront transformé les Constitutions actuelles. Pour comprendre la nature de ces forces, il faut examiner un peu plus attentivement les Constitutions actuelles des Etats, surtout les plus récentes ; et plus particulièrement ce groupe remarquable qui a été fait en 1889 par les six Républiques admises dans l'Union en 1889 et 1890. Il faut aussi distinguer les différents types de Constitution, selon la région dans laquelle se trouvent les Etats qui les ont faites.

On distinguait autrefois trois types : le vieux type colonial, qui existait surtout dans la Nouvelle-Angleterre et dans les Etats du centre ; le type des Etats du Sud ou Etats esclavagistes (dans lequel on retrouvait le type de la première Constitution de la Virginie) et le type nouveau ou Occidental. De nos jours, ces distinctions sont moins marquées. Tous les Etats du Sud se sont donné de nouvelles

Constitutions depuis la guerre ; et les différences entre ces Constitutions et les nouvelles Constitutions des Etats du Nord-Ouest et du Pacifique ne sont pas frappantes. C'est parce que les changements économiques et sociaux produits par la guerre de sécession et par l'abolition de l'esclavage mirent en pièces les anciennes conditions sociales et firent virtuellement de ces Etats du Sud des peuples nouveaux comme ceux de l'Ouest. Il y a encore, cependant, un très grand contraste entre les Etats de la Nouvelle-Angleterre, auxquels nous pouvons ajouter à ce point de vue New-Jersey et le Delaware, dont les Constitutions datent de 1780 à 1844 et les Etats du Sud et de l'Ouest, dont presque toutes les Constitutions sont postérieures. Dans les anciens Etats, le Pouvoir de l'Exécutif est généralement plus grand. Les juges sont fréquemment nommés par le gouverneur, non élus par le peuple. Les districts électoraux ne sont pas toujours égaux. Les Constitutions ne sont pas aussi détaillées, aussi a-t-on moins fréquemment besoin de s'adresser au peuple pour les amender.

Prenons les Constitutions récentes, et surtout celles de l'Ouest et du Sud, et rappelons-nous que chacune est l'œuvre d'un peuple absolument indépendant, qui (en se conformant à la Constitution fédérale) peut organiser son gouvernement et faire ses lois comme il lui plaît, de façon à les approprier à sa condition particulière et à refléter le caractère de sa population : nous serons frappés des ressemblances entre toutes ces Constitutions. Il y a une très grande variété dans les détails, mais un accord extraordinaire dans les choses essentielles. Les influences qui agissent, les tendances que révèlent les Constitutions des quarante dernières années, sont évidemment les mêmes dans toute l'Union.

Quelles sont les principales de ces tendances? D'abord on fait des Constitutions plus longues. C'est là une règle générale. La Virginie, par exemple, fit entrer sa Constitution de 1776 dans quatre pages in-quarto

imprimées en petits caractères très serrés ; il y avait trois mille deux cents mots (1). En 1830, il lui fallut sept pages ; en 1850, dix-huit pages, en 1870, vingt-deux pages ou dix-sept mille mots. Le Texas a doublé la longueur de sa Constitution ; seize pages en 1845 et trente-quatre en 1876. La Pennsylvanie se contentait, en 1776, d'un document de huit pages, qui était long pour cette époque-là ; maintenant il lui en faut vingt-trois. La Constitution de l'Illinois remplissait dix pages en 1818 ; en 1870 elle en remplit vingt-cinq. Ce sont là des exemples courants, mais les extrêmes sont marqués par la Constitution du New-Hampshire de 1776, qui avait 600 mots sans compter le préambule, et les Constitutions du Missouri de 1875 et du Sud-Dakota de 1889, qui ont chacune plus de vingt-six mille mots. Les nouvelles Constitutions sont plus longues, non seulement parce que l'on y traite de nouveaux sujets, mais aussi parce que les anciens sujets sont traités avec beaucoup plus de détails. Des choses comme l'instruction, le droit civil ordinaire, les routes, les dettes des Etats et des municipalités, n'étaient pas mentionnées ou l'étaient à peine dans les anciens documents. Les clauses qui concernent la justice et la législature, surtout celles qui restreignent le pouvoir de celle-ci, sont devenues beaucoup plus minutieuses dans ces dernières années, à mesure que les abus de pouvoir devenaient plus fréquents et que le respect de l'autorité législative diminuait. Comme les Pouvoirs de la législature sont en principe illimités, on ne peut les restreindre qu'en énumérant les choses que l'on retire à leur compétence, et cette liste augmente toujours. On pourrait croire que le moment est venu d'ordonner que, comme le Congrès, elles ne soient autorisées qu'à s'occuper de certains sujets énumérés d'avance, et qu'elles soient obligées d'établir que le sujet qu'elles veulent examiner est de leur compétence.

(1) La page in-quarto de l'édition de Poore de *the Federal and State constitutions* contient environ 800 mots.

J'ai déjà parlé des progrès réalisés dans les nouvelles Constitutions en faveur de la démocratie. Tous les hommes majeurs jouissent maintenant du droit de vote dans presque tous les Etats. On accorde très vite et très facilement le droit de citoyen aux immigrants. Et ce qu'il y a de plus significatif, c'est que les juges supérieurs, qui étaient jadis nommés par le gouverneur ou choisis par la législature, et qui conservaient leurs fonctions tant qu'ils les remplissaient bien, sont maintenant élus par le peuple pour une durée déterminée. Je n'ignore pas le caractère démocratique très marqué du premier groupe de Constitutions, de celles qui furent faites pendant la révolution ou immédiatement après ; mais ce caractère se manifestait surtout par des clauses négatives, c'est-à-dire des clauses qui refusaient à l'Exécutif l'exercice de certains Pouvoirs, ou qui assuraient au citoyen l'égalité civile et les droits primordiaux. L'esprit démocratique nouveau est positif autant que négatif. Il renvoie toutes les questions au jugement direct du peuple. Il met constamment sa volonté en activité, tantôt en faisant sur des sujets divers des lois qui entrent dans la Constitution, tantôt en fixant à la législature le but qu'elle doit se proposer. La tendance à soutenir l'Exécutif contre la législature est moins une preuve de respect pour l'autorité qu'une preuve de la confiance du peuple à l'égard de l'Exécutif. Le peuple espère que l'Exécutif sera le serviteur de l'opinion publique, toujours prêt à réprimer cet autre serviteur — la législature — en qui il a moins de de confiance, parce qu'il est plus difficile de fixer les responsabilités quand une faute a été commise. D'une manière générale, il n'est pas douteux que l'esprit démocratique soit maintenant plus énergique et plus répandu qu'il ne l'était dans la première génération. C'est un genre d'esprit différent. Il est plus pratique, plus disposé à étendre la sphère de l'intervention gouvernementale, et il compte moins sur les principes généraux. On découvre dans les termes des Constitutions récentes le déclin de cette foi tou-

chante qu'avaient les disciples de Jefferson dans l'efficacité des déclarations générales des droits abstraits de l'homme. Mais si nous comparons notre époque à la seconde période, à celle de Jackson, on peut dire que, pendant les quelques dernières années, il s'est produit une réaction antidémocratique. Cette réaction a été plus faible que le mouvement des violences d'il y a soixante ans, et elle ne rétablira probablement pas l'ordre de choses qui existait avant ce mouvement; cependant elle est remarquable parce qu'elle montre que le peuple s'instruit à l'école de l'expérience, et qu'il est prêt à agir en sens contraire et à éviter les résultats des erreurs passées. Le proverbe d'après lequel sur la route de la démocratie on ne doit jamais reculer, n'est pas toujours vrai en Amérique.

Nous montrerons plus tard qu'il existe aux Etats-Unis de fortes tendances conservatrices. En attendant, il vaut la peine de demander jusqu'à quel point l'histoire des Constitutions confirme l'idée courante que les démocraties aiment le changement. La réponse est instructive, parce qu'elle montre la frivolité des généralisations que l'on se permet quand on discute les formes de gouvernement, comme si toutes les sociétés, qui ont la même forme de gouvernement, se conduisaient de la même manière. Tous les Etats de l'Union sont des démocraties, et des démocraties du même type à peu de chose près. Cependant, quelques-uns changent fréquemment de Constitution, tandis que d'autres n'en changent presque pas. Je rappellerai au lecteur la distinction que j'ai déjà faite entre l'ancien type, ou type de la Nouvelle-Angleterre, et le type nouveau que nous trouvons dans les Etats du Sud et dans ceux de l'Ouest. C'est parmi ces derniers que les changements sont fréquents. La Louisiane, par exemple, qui devint un Etat en 1812, a eu six Constitutions nouvelles complètes, sans compter la Constitution dite de sécession en 1861.

Il en est de même de la Géorgie. L'Arkansas, qui date de 1836, en a eu cinq, sans compter de nombreux amende-

ments adoptés dans l'intervalle des Constitutions. La Virginie et la Caroline du Sud (deux Etats primitifs) en ont eu chacun cinq. Parmi les Etats du Nord, la Pennsylvanie (Etat primitif) en a eu quatre ; l'Illinois, qui date de 1818, trois, New-York, trois ; le Delaware, trois ; tandis que le Connecticut et Rhode-Island (deux des premiers Etats), et le Maine qui date de 1820, n'en ont eu qu'un chacun ; le Vermont et New-Hampshire deux chacun. Le Massachusetts a encore sa Constitution de 1780, qui a été amendée à diverses époques, mais pas jusqu'à perdre ses traits primitifs. Je ne mentionnerai maintenant que deux causes de ces différences. L'une, c'est l'attachement qui lie le peuple à ses anciens usages et à sa forme de gouvernement dans un peuple ancien, civilisé, bien élevé et qui a une histoire. Ce sont les Etats nouveaux, qui sont portés au changement, parce qu'ils n'ont point de passé à vénérer, et que la population est indisciplinée et flottante. Dans les Républiques bien assises, plus une Constitution est restée intacte, plus elle a de chances de le rester, parce que la force de l'habitude est en sa faveur, et qu'un peuple intelligent apprend à apprécier la stabilité de ses institutions et à aimer ce qu'il est fier d'avoir créé.

L'autre cause, c'est la différence dans la rapidité avec laquelle se produisent les changements économiques et sociaux dans les différentes parties du pays.

Voilà les sources les plus fréquentes de changements, qui se traduisent tout naturellement par des modifications dans la Constitution. Ces changements ont été moins rapides et moins soudains dans la Nouvelle-Angleterre et dans les Etats du centre, quoique, dans quelques-uns de ces derniers, l'accroissement des grandes villes, telles que New-York et Philadelphie, ait fait faire aux Constitutions les amendements nécessaires pour répondre aux conditions nouvelles et réprimer les maux nouveaux, et ait par suite créé une tendance dans ce sens. Mais ces changements ont été surtout fréquents dans les régions où la population et la richesse ont augmenté

avec une vitesse extraordinaire et dans celles où l'abolition de l'esclavage a modifié la base industrielle de la société. Voilà l'explication de ce fait, autrement inexplicable, que plusieurs des Etats primitifs, tels que la Virginie et la Géorgie, ont eu plusieurs Constitutions successives. Ces Etats jadis esclavagistes n'ont pas seulement changé beaucoup, mais ils ont changé tout à coup : la société, aussi bien que la vie politique, a été disloquée par la guerre civile, et elle a dû faire plus d'un effort pour retrouver son assiette.

Le nombre total des Constitutions adoptées en 1776 ou faites depuis cette année-là dans les divers Etats — il y en avait alors 13 et maintenant il y en a 45 — est de 113; et on a adopté à différentes époques 240 amendements à ces Constitutions (1). Dans la période actuelle depuis 1860, les changements ont été un peu plus fréquents que pendant la période de quatre-vingts ans qui avait précédé la nôtre; mais cela s'explique par les effets de la guerre civile sur les Etats du sud. On a estimé la durée moyenne d'une Constitution à trente ans, et il y en a actuellement six qui ont duré plus de soixante ans. Le peuple rejette souvent, quand elles sont soumises à son vote, des Constitutions entières ou des amendements particuliers. C'est ce qui est arrivé à six projets de Constitutions et à vingt-huit amendements de 1877 à 1887 (2).

Si l'on tient compte de tous ces faits et que l'on se représente en même temps le nombre considérable de lois privées et de règlements administratifs que renferment, à tort ou à raison, les Constitutions actuelles et qui sont une cause d'amendements, on est obligé d'admettre que la démocratie américaine semble moins portée aux chan-

(1) Vu l'absence d'un compte rendu officiel général, je ne puis pas à ce moment connaître le nombre exact.

(2) Le Manuel (Handbook) de Macpherson cite 25 amendements constitutionnels qui ont été adoptés dans les deux années qui s'écoulent d'août 1888 à juillet 1890 et 26 qui ont été repoussés.

gements que ne le feraient supposer les considérations générales ou les descriptions d'écrivains antérieurs, et de Tocqueville en particulier. Le respect à l'égard de ces lois fondamentales serait plus grand si les changements étaient moins fréquents, et les changements seraient moins fréquents si on les respectait davantage; mais rien n'indique que le mal aille croissant.

Il reste encore à faire quelques observations sur ce que nous apprennent les Constitutions, pour compléter cette étude rapide des sources les plus instructives que le siècle ait produites au point de vue de l'histoire du gouvernement populaire. Ce sont des documents dont les divers articles essaient de résoudre les derniers problèmes des Républiques démocratiques, mais ils nous rappellent souvent aussi les premiers efforts de nos ancêtres anglais pour empêcher les excès de la tyrannie du Moyen Age.

Les Constitutions montrent que le peuple éprouvait une défiance singulière à l'égard de ses représentants et de ses fonctionnaires, non pas seulement à l'égard des législatures, mais encore des autorités locales dont le pouvoir d'emprunter et d'entreprendre des travaux publics est très limité. Dans certains Etats, les juges eux-mêmes n'ont qu'un droit très restreint d'envoyer en prison pour insultes à la Cour; trois Constitutions tout à fait récentes contiennent des clauses très sévères contre les gouverneurs qui abusent de leur veto et de leur droit de nomination, et contre ceux qui cherchent à corrompre ou qui se laissent corrompre (1).

Elles témoignent aussi d'un sentiment de jalousie à l'égard du gouvernement fédéral. D'après la plupart des Constitutions, un fonctionnaire fédéral ne peut ni occuper une fonction dans l'Etat, ni devenir membre de la législature d'un Etat. Ces prohibitions sont presque les seules

(1) Les Constitutions du Nord-Dakota, du Sud-Dakota et du Wyoming, toutes de 1889.

allusions au gouvernement fédéral dans les Constitutions des Etats ; et à ne considérer que les mots, ces Constitutions pourraient aussi bien appartenir à des peuples indépendants. D'ordinaire, elles parlent des corporations appartenant à d'autres Etats comme de « choses étrangères », et quelquefois même elles essaient de leur imposer des charges spéciales.

Elles montrent un désir très louable de protéger et de sauvegarder la propriété, quelle qu'elle soit. Le sentiment de la souveraineté n'a pas poussé le peuple à profiter de la promulgation d'une Constitution pour fouler aux pieds les droits individuels : on y voit plutôt le désir de mettre ces droits à l'abri des empiètements de la législature, comme le prouvent les clauses qui interdisent de prendre la propriété d'un individu sans une juste indemnité, et de faire des lois privées ou personnelles qui nuiraient à certains individus. Il n'y a d'exceptions à cette règle que pour les corporations très riches, et pour celles qui s'arrogent une sorte de monopole. Mais le « monopoliste » est considéré comme l'ennemi du citoyen qu'il opprime. Et la corporation — ce sont ordinairement les corporations qui ont des monopoles — n'est pas considérée comme un individu, mais comme une sorte de tyran irresponsable qui a assez de ressources pour s'élever au-dessus des lois. On fait payer aux corporations des impôts spéciaux. On fait des lois ouvrières qui ne s'appliquent qu'à elles. Un exemple remarquable de cette hostilité à l'égard des monopoles se trouve dans la Constitution de l'Illinois de 1870, avec ses clauses sur les marchands de céréales, les magasins, les chemins de fer (1). Les autres Constitutions des nouveaux Etats de l'Ouest ne sont pas moins instructives à ce sujet, par exemple celles de Wisconsin et du Texas. Il n'est pas étonnant non plus que l'on fasse des efforts dans

(1) Voir le remarquable groupe de cas qui commencent avec *Munn* v. *Illinois* (ordinairement appelés les *Granger Cases*), dans 1894, *U. S. Reports*, p. 113.

les nouvelles Constitutions pour frapper les combinaisons que l'on appelle « Trusts ».

L'extension de la sphère d'intervention de l'Etat et de l'abandon correspondant de la doctrine du laissez-faire sont des questions assez vastes et assez intéressantes pour que je leur consacre un chapitre dans mon quatrième volume. Il suffit de dire ici que certains départements, qui sont depuis longtemps en Europe entre les mains de l'Etat, sont toujours laissés aux entreprises particulières en Amérique. Par exemple, les Etats ne possèdent ni ne dirigent leurs chemins de fer, ou leurs télégraphes, ou leurs mines ou leurs forêts, et ils vendent les domaines publics au lieu de les exploiter. Néanmoins, on remarque dans les Constitutions récentes une grande tendance à étendre la sphère de l'activité administrative publique. La plupart établissent non seulement une commission des chemins de fer, chargée de les contrôler dans l'intérêt du public, mais encore des bureaux de l'agriculture, du travail, des inspecteurs des mines, un bureau du cadastre, des inspecteurs des laiteries, des inspecteurs d'assurances, et des écoles d'agriculture et des mines. Un coup d'œil sur les lois faites pendant ces dernières années dans les Etats de l'Ouest nous montrera que les législatures, interprètes du sentiment public, font plus dans ce sens, que ne le laisseraient supposer les anciennes Constitutions des Etats de l'Ouest.

Un esprit d'humanité et de tendresse très particulier aux Américains à l'égard de ceux qui souffrent, apparaît dans les directions que contiennent beaucoup de Constitutions au sujet de l'établissement d'institutions charitables et pénitentiaires, et des lois pour protéger les enfants (1). Quelquefois, on ordonne à la législature de veiller à ce que les prisons soient confortables ; et de donner aux vieillards et aux malheureux une demeure ou des fermes en guise

(1) Le Kentucky (Const. de 1891, § 243) et le Nord-Dakota (Const. de 1889, § 209) interdisent le travail des enfants avant l'âge de douze ans.

d'asile. D'un autre côté, cette tendresse est mitigée par la sévérité judicieuse qui, dans presque tous les Etats, prive de la franchise électorale les personnes condamnées pour crime. Les loteries sont formellement interdites par certaines Constitutions nouvelles (1).

Dans les anciennes Constitutions du Nord, et dans presque toutes les Constitutions récentes des nouveaux Etats, on accorde toutes les sommes nécessaires pour construire et entretenir les écoles. Même les universités sont l'objet du zèle populaire, quoique ce zèle ne soit pas toujours proportionné au savoir. La plupart des Constitutions occidentales chargent le gouvernement de diriger leur établissement et de le faire vivre à l'aide des fonds publics ou d'une concession de terres. Quelques-unes des nouvelles Constitutions contiennent des articles en faveur des ouvriers. Ainsi le Wyoming et l'Idaho déclarent que la journée de travail légale sera de huit heures dans tous les travaux de l'Etat et des communes, et le Wyoming ajoute « dans toutes les mines ». Plusieurs interdisent de faire travailler les galériens pour le dehors; plusieurs défendent à l'Etat d'employer ou de faire venir un corps d'hommes armés, et d'autres interdisent aux patrons de faire des contrats pour se soustraire à leur responsabilité à l'égard de leurs ouvriers en cas d'accident. Le Mississipi abolit (1890), pour les chemins de fer, la doctrine légale d'après laquelle le patron n'est pas responsable d'un accident dont un ouvrier a été victime par la faute d'un autre ouvrier.

Quoiqu'une Constitution soit la loi fondamentale et suprême d'un Etat, il ne faut pas en conclure que ses clauses soient mieux observées ou qu'on les fait mieux exécuter que celles d'une loi ordinaire. On peut quelquefois supposer avec raison que si l'on a jugé à propos de mentionner un délit dans la Constitution, c'est parce qu'il est très

(1) De même le Mississipi (Const. de 1890, § 262).

fréquent, et aussi parce que le peuple craint que la législature hésite à le réprimer assez sévèrement, ou que les autorités publiques chargées de le poursuivre ne ferment les yeux. (1). Il est certain que dans beaucoup de cas les peines fixées par la Constitution n'atteignent point leur but. Par exemple, depuis plusieurs années, les Constitutions des Etats du Sud déclarent inhabiles à remplir une fonction ou à siéger dans la législature, les duellistes et ceux qui poussent au duel en portant un défi. Cependant l'habitude des combats singuliers ne semble pas avoir décliné dans le Mississipi, le Texas, l'Arkansas, où ces clauses existent. La Virginie avait cette clause dans sa Constitution de 1830; elle la remit dans celle de 1850, mais en ajoutant que cette incapacité ne s'appliquait pas à ceux qui avaient commis cette faute auparavant, c'est à-dire sous l'ancienne Constitution de 1830 (2). Il semble que le ré-

(1) On dit que cela arrive pour les loteries dans certains Etats.

(2) « L'Assemblée générale peut stipuler que personne ne pourra occuper un poste rémunéré, ou de confiance, ou auquel est attaché un traitement, un poste civil, militaire, législatif, exécutif, ou judiciaire sous le gouvernement de cette République, ni être élu à un poste semblable, s'il se bat en duel, s'il envoie ou accepte un défi, pour un duel dont l'issue peut être la mort de l'un des deux combattants, s'il est témoin d'un des adversaires, s'il aide ou assiste dans le duel, ou s'il porte en connaissance de cause le défi ou l'acceptation ; mais personne ne sera frappé d'incapacité si avant ce jour il s'est battu en duel, s'il a envoyé ou a accepté un défi, s'il a été témoin du duel ou porteur du défi ou de l'acceptation ». (Const. de 1830, art. 3, § 12, renouvelé dans la Const. de 1850, art. 4, § 17).

Dans sa Constitution de 1870, la Virginie ne se contente pas de demander à la législature de frapper les duellistes d'incapacité, elle le fait elle-même directement par l'art. 3, § 3. Dix-sept Constitutions déclarent maintenant les duellistes inhabiles à occuper une fonction, et neuf autres les privent de la franchise : Ce sont presque tous des Etats du sud et de l'ouest. Le Kentucky (Const. 1891) oblige tous les fonctionnaires, les membres de l'Assemblée générale, les personnes inscrites au barreau à ju-

sultat a été d'encourager l'usage de se tirer un coup de pistolet et au visé, ce qui n'est pas, au point de vue moral ou social, un progrès sur le duel, quoique cette pratique semble échapper aux pénalités édictées par la Constitution.

L'Etat de New-York a tellement souffert de l'achat des votes et de la corruption, qu'il a déclaré (amendements de 1874) d'abord que tout membre de la législature et tout fonctionnaire jurerait sous la foi du serment qu'il n'a rien donné comme récompense d'un vote en sa faveur (amendement à l'art. 12, § 1) ; en second lieu que la législature ferait des lois pour exclure du suffrage toute personne condamnée pour corruption ou pour délit infamant (amendement à l'art. 2, § 2), et enfin (amendement à l'art. 15, §§ 1 et 2) que le fait d'essayer de corrompre ou de corrompre un fonctionnaire ou de se laisser corrompre par lui serait considéré comme un crime. Les Constitutions récentes du Nord-Dakota, du Montana, et du Wyoming déclarent que le « log-rolling » est de la corruption. Le Sud-Dakota oblige ses législateurs et ses fonctionnaires à jurer qu'ils n'ont pas reçu et qu'ils ne recevront pas de laissez-passer gratuit d'une compagnie de chemin de fer en récompense d'un vote ou de l'influence qu'ils peuvent exercer en faveur de la compagnie; et le Kentucky prive immédiatement de ses fonctions tout membre de la législature ou tout juge qui a accepté cette faveur. Et le lobbying (politique de couloir), qui se pratique ouvertement dans tous les palais où se réunit une législature, est considéré par la Californie comme une félonie, et par la Géorgie comme un crime.

rer qu'ils ne se sont pas battus en duel depuis l'adoption de la Constitution, et qu'ils n'ont point prêté leur concours à une personne qui commettait cette offense.

# CHAPITRE XXXIX

## LÉGISLATION DIRECTE PAR LE PEUPLE

Les difficultés et les défauts inhérents à la méthode qui consiste à faire des lois en faisant une Constitution sont assez évidents. On ne peut pas s'attendre à ce que le peuple distingue soigneusement entre ce qui appartient et ce qui n'appartient pas à une loi fondamentale. Aussi en résulte-t-il un mélange incommode, peu scientifique de lois privées et de règlements administratifs qui se confondent avec le système du gouvernement et avec les principes généraux du droit public. Ce mélange et l'habitude d'introduire dans la Constitution des ordres qui obligent la législature à légiférer dans un certain sens, ou dans un certain but, gênent une législature dans son fonctionnement. A tout instant elle se demande si telle loi est de sa compétence ou si ses lois ne sont pas contraires aux injonctions de la Constitution. Et comme la législature est souvent imprudente et peu judicieuse, il s'ensuit que l'on voit bientôt surgir une multitude de questions sur l'inconstitutionnalité des lois. Ceux qui se trouvent lésés dans leurs intérêts prétendent qu'elles sont incompatibles avec la Constitution, ou que la Constitution interdisait à la législature de les faire. Ces inconvénients sont sans doute moins graves en Amérique qu'ils ne le seraient en Europe, parce que les avocats et les juges sont tellement habitués à s'occuper de questions de conflit constitutionnel ou de lois dépassant les pouvoirs de la législature, qu'ils les traitent avec une

merveilleuse dextérité. Cependant ces inconvénients sont assez sérieux pour qu'un bon gouvernement cherche à les éviter. L'habitude d'introduire dans la Constitution des choses qui devraient faire l'objet d'une loi ordinaire a encore le désavantage de rendre très difficile la suppression d'une erreur, ou d'empêcher d'ajouter une chose omise. Il faut beaucoup de temps pour amender la Constitution même sur un point spécial, aussi la législature hésite-t-elle à proposer des amendements et le peuple à les sanctionner.

C'est pourquoi on tolère des imperfections qu'une législature souveraine, comme celle de l'Angleterre, corrigerait à la session suivante sans difficulté et sans perdre du temps. Il est quelquefois difficile de décider le peuple à s'intéresser aux amendements à faire à sa Constitution. Dans les Etats où il faut la majorité des électeurs inscrits, et non pas seulement des votants, pour qu'un amendement soit adopté, il arrive souvent que les votants sont trop peu nombreux (1). Cela a son bon côté, car les changements sont ainsi moins fréquents et moins hâtifs. Mais il est bien plus difficile de faire fonctionner une Constitution rigide et suprême quand vous voyez qu'il est impossible d'en faire disparaître un défaut évident, si petit soit-il, parce que le peuple s'en désintéresse et ne veut pas se donner la peine d'aller voter, pour exprimer son opinion sur ce défaut.

Ces défauts sont si frappants, qu'il doit y avoir des raisons correspondantes et très sérieuses pour conserver et pour étendre de plus en plus ce système par lequel on introduit les lois ordinaires dans la Constitution. Quelles sont ces raisons ? Pourquoi les Américains enlèvent-ils de plus en plus la législation à la législature pour la confier au peuple ?

(1) C'est ce qui est arrivé plus d'une fois pendant ces dernières années dans le Kentucky et le Delaware.

On comprendrait fort bien que les divers gouvernements des Etats puissent fonctionner sans une loi fondamentale pour les contrôler et les diriger. Dans un gouvernement fédéral qui a, ou du moins qui eut pour fondement un contrat entre plusieurs peuples indépendants, il y a de grands avantages très évidents à définir les rapports de ces peuples entre eux et avec l'autorité centrale dans une Constitution qui soit au-dessus de la législature ordinaire et qui ne puisse pas être changée facilement. Une loi de ce genre place les intérêts de chaque membre au-dessus des passions d'une majorité de hasard. Il en est tout autrement quand nous considérons un seul peuple homogène. Chaque Etat américain pourrait maintenant, s'il lui plaisait, diriger ses propres affaires et gouverner ses citoyens, au point de vue des lois civiles, avec une législature souveraine, dont les lois seraient l'expression de la volonté populaire. Et il ne serait pas obligé d'avoir un Cabinet comme les colonies britanniques. L'Etat pourrait continuer d'avoir un gouverneur exécutif distinct de la législature, élu par le peuple, et usant de son droit de veto en faveur du peuple, et cependant il pourrait se passer d'une Constitution fondamentale rigide et se contenter de donner pleins pouvoirs à sa législature et à son gouverneur. Voilà cependant ce qu'aucun Etat ne fait, n'a fait, et ne fera probablement jamais. Pourquoi ne le fait-il pas? cette question est aussi intéressante pour les Européens que pour les Américains.

Dans les Républiques de l'ancien monde, où les Assemblées représentatives étaient inconnues, les citoyens avaient le pouvoir législatif dans ce que nous appellerions maintenant des Assemblées primaires, telles que l'ecclesia de Syracuse et les comices de Rome. Le même système existait parmi les premières tribus germaniques, où l'Assemblée des hommes libres exerçait tous les pouvoirs qui n'appartenaient pas au roi. Les lois des rois des Angles et des Saxons, les capitulaires de Charlemagne furent promul-

guées dans les Assemblées de la nation; elles émanaient du prince, mais on peut dire qu'elles furent faites par le peuple. Pendant le Moyen âge, les Assemblées s'éteignirent, et le droit de faire des lois passa au souverain ou bien à une Assemblée représentative qui entourait le souverain, comme le Parlement anglais. Le vieux système ne survécut que dans quelques peuples primitifs tels que les cantons suisses et les petites Républiques d'Andorre et de San-Marino. La première réapparition en Europe de la méthode de législation directe par le peuple, c'est, je crois, l'article de la Constitution française faite par la Convention nationale de 1793. Cet article ordonne que toute loi proposée par le corps législatif soit publiée et envoyée dans toutes les communes de la République, dont les Assemblées primaires seront convoquées pour voter à ce sujet dans le cas où un dixième de ces Assemblées dans la majorité des départements aurait soulevé des objections contre la loi en question. Dans les temps modernes, ce système nous est devenu familier depuis qu'il a été introduit non seulement dans les cantons suisses, mais encore dans la République fédérale suisse, qui l'applique sans cesse sous le nom de *referendum*, en soumettant les lois faites par la législature fédérale aux suffrages du peuple qui les approuve ou les repousse (1).

(1) La Constitution fédérale suisse dit que toute loi fédérale ou toute décision ayant un caractère général et non urgent doit être soumise, sur la demande de huit cantons ou de 30.000 électeurs, au suffrage populaire qui l'accepte ou la repousse. Les lois sont fréquemment repoussées par ce vote. (Voir Const. fédérale Suisse, art. 89; et les remarques de l'ancien président Numa Droz dans son *Instruction Civique*, § 172.) Dans certains cantons, toutes les lois doivent être soumises aux suffrages du peuple. A Genève, c'est facultatif. Le *referendum* existe dans tous les cantons excepté à Fribourg et dans les quatre qui ont gardé la Landesgemeinde. (Voir S. Deploige, le *Referendum en Suisse*, Bruxelles 1892.) Une clause a été ajoutée à la Constitution fédérale, en 1891, d'après laquelle 50.000 électeurs ont le droit d'exiger qu'un projet de loi soit soumis au vote populaire.

En Angleterre, on découvre l'influence de la même idée dans deux phénomènes récents. L'un, c'est la proposition assez fréquente de renvoyer au suffrage direct des habitants d'une ville ou d'une région toute loi ou toute ordonnance qui intéresse cette région : par exemple quand il s'agit de décider si l'on établira un impôt pour fonder une bibliothèque publique, ou si l'on accordera des licences pour la vente des boissons alcooliques dans la région. Cette méthode de résoudre une question, connue sous le nom d'option locale, est une sorte de *referendnm*. Elle diffère de la méthode suisse, non pas simplement parce qu'elle est restreinte à une localité, mais plutôt parce que, au lieu de demander au peuple de confirmer une loi du Parlement, on lui demande si une certaine loi doit être appliquée ou non dans une région déterminée. Mais le principe est le même ; il consiste à accorder aux électeurs au scrutin le droit de faire certaines lois que faisait auparavant un corps législatif, tel que le Parlement de la nation, l'Assemblée paroissiale ou le conseil municipal d'une ville, selon le cas.

L'autre exemple anglais paraîtra tiré par les cheveux, mais après examen on verra qu'il part de la même idée. On commence à soutenir le principe constitutionnel, suivant : quand la Chambre des communes a voté des changements considérables, la Chambre des lords a le droit de les repousser pour amener la dissolution du Parlement, c'est-à-dire pour en appeler aux électeurs. Cette doctrine est très chaudement soutenue par les uns, et très vivement combattue par d'autres. Mais le point essentiel, c'est que, de l'avis de beaucoup d'hommes instruits, la Chambre des communes n'a pas moralement le droit, quoiqu'elle l'ait légalement, de faire une loi qui change considérablement la Constitution, si elle ne l'a pas soumise aux électeurs pendant les élections générales précédentes. Les élections générales consistent en apparence à choisir comme membres certains individus, mais dans la pratique elles sont devenues d'abord l'expression de l'opinion du peuple sur les deux ou

trois mesures importantes qu'exposent et que discutent à ce moment-là les chefs de parti, et ensuite un vote de confiance dans le ministère du moment ou un vote de défiance. C'est en substance un vote sur ces mesures ; cependant, ce n'est qu'un vote sur les principes généraux, et non pas, comme le *referendum* suisse, sur la loi que le Parlement a votée. C'est pourquoi, même dans un pays qui reste attaché à la suprématie absolue de sa Chambre représentative, l'idée d'un appel direct au peuple a fait du chemin (1).

Aux Etats-Unis, qui n'ont été, à ce point de vue, en aucune façon affectés par la France ou la Suisse, ou l'Angleterre, comme on le suppose bien, mais qui se sont développés d'après leurs propres principes, l'idée que le peuple (c'est-à dire tous les citoyens) est et doit être le législateur suprême, s'est traduite par l'habitude de faire des lois au moment où l'on fait une Constitution, ou bien au moment où on l'amende. Au lieu de soumettre les lois aux électeurs après que la législature les a adoptées, comme cela se fait en Suisse, les Américains prennent dans les questions qui appartiennent à la législation ordinaire un certain nombre de sujets, qu'ils introduisent dans la Constitution et qu'ils traitent ensuite comme des parties de cette loi fondamentale. On ne leur donne pas le nom de lois ; mais ce sont en réalité des lois. Elles ne diffèrent des lois que parce qu'elles sont faites par une autorité qui n'est point une assemblée permanente, et qui fonctionne seulement lors-

(1) On attache maintenant beaucoup d'importance en Angleterre aux élections parlementaires accidentelles, quand une mesure importante est devant le Parlement, parce qu'une élection de ce genre semble indiquer l'attitude du peuple en général à l'égard de cette mesure, et par suite le jugement que le peuple formulerait s'il y avait des élections générales. Il y a des cas où une mesure, ou une partie d'une mesure, a été abandonnée, parce que le résultat d'une élection accidentelle semblait indiquer que cette mesure déplaisait au peuple.

qu'une convention ou une législature lui présente des projets de loi.

J'ai déjà expliqué l'origine historique de ce système. Des Constitutions avaient été accordées aux colonies par une autorité extérieure supérieure à la législature coloniale. Après la Révolution, les Etats, ne pouvant plus demander à la Grande-Bretagne d'introduire des changements dans leur Constitution, se donnèrent le droit et s'imposèrent le devoir de les remanier. Ils mirent à la place de la Couronne britannique la collectivité des citoyens. Le soin de créer ou de réorganiser une République indépendante était, à leur avis, une chose trop importante pour qu'on pût la laisser aux organes ordinaires de la vie d'un Etat. Ce sentiment qui naquit en 1776 et se développa ensuite, acquit une grande force par suite de la manière dont les conventions des Etats firent la Constitution fédérale de 1788. La Constitution parut avoir été ratifiée avec une solennité toute particulière ; et la législature fédérale, qui était, à partir de ce jour, le centre de la politique nationale, fut placée bien au-dessous de ce document qui exprimait la volonté de tout un peuple.

A mesure que la République appliquait en théorie et en pratique ces idées de démocratie et de souveraineté populaire qui avaient été vaguement comprises lorsqu'elles avaient été énoncées à l'époque de la Révolution, la foi de l'homme moyen en lui-même devenait plus forte, son amour de l'égalité plus grand, son désir de gouverner et de gouverner directement et en personne, plus constant. Ces sentiments se seraient fait sentir encore davantage sur les gouvernements des Etats s'ils n'avaient pas trouvé de quoi se satisfaire dans le gouvernement local. Même pour les affaires de l'Etat, ils firent un article de foi de cette idée qu'une Constitution ne peut être faite que par le vote direct des citoyens ; et ils poussèrent les citoyens à profiter des occasions qui s'offraient pour faire leurs propres lois à leur manière. En même temps que croissaient ces

tendances, les législatures des Etats étaient devenues moins bonnes et elles faisaient des lois médiocres. On avait pour elles moins de respect, elles inspiraient moins de confiance. Le peuple avait donc une excuse de plus pour se substituer à la législature ; il avait des raisons de supposer que la législature négligerait ou ferait mal le travail qu'il désirait lui voir faire.

Au lieu d'être stimulées par cette défiance et d'essayer de mieux faire et de reconquérir leur ancien pouvoir, les législatures des Etats favorisèrent cette tendance et travaillèrent à leur propre effacement. Leurs membres cherchent surtout, comme je l'expliquerai plus tard, à faire adopter des lois locales spéciales, mais non des lois d'un intérêt public et général. Ils sont extrêmement timides, et se laissent facilement entraîner par une partie active de l'opinion ; ils n'osent pas bouger quand ils sont placés entre les feux contraires de deux opinions opposées, comme par exemple entre les prohibitionistes et les vendeurs de liqueurs. C'est pourquoi ils ont bien accueilli l'intervention directe du peuple qui les délivre de problèmes gênants. Ils se mirent à soumettre à la décision d'un vote populaire des questions qui étaient évidemment de leur compétence, telle que la question de la vente des liqueurs, ou la création d'un système d'écoles gratuites. Ceci se passait il y a quarante ans. Maintenant ils se sont mis à se débarrasser par le même stratagème d'une question ennuyeuse et irritante ; c'est le peuple qui a dû fixer lui-même la capitale de l'Etat, celle où doivent se trouver ses principales institutions publiques (1). A New-York, la législature était depuis longtemps divisée et indécise sur la question des objets fabriqués par les prisonniers. Fallait-il permettre de vendre ces articles, et de faire par ce moyen une concurrence aux ar–

(1) C'est maintenant une règle générale dans les Constitutions nouvelles. L'Etat de Washington stipule qu'une simple majorité peut fixer la ville où sera le siège du gouvernement, mais que pour le changer il faudra une majorité des deux tiers.

ticles fabriqués par les particuliers? La législation résolut d'en appeler au suffrage populaire, et elle fit une loi d'après laquelle l'Etat tout entier devait voter sur cette question. Elle n'avait pas le droit, à moins de proposer un amendement à la Constitution, d'autoriser le peuple à faire une loi à ce sujet ; car les Cours américaines ont souvent affirmé que la législature a été déléguée pour faire des lois, mais n'a pas le droit de déléguer son pouvoir à une autre personne ou à une autre Assemblée (1). Mais elle pou-

(1) Suivant la maxime *Delegata potestas non delegatur*, maxime qui ne s'applique pas en Angleterre, parce que là le Parlement a une autorité qui lui appartient en propre et non pas une autorité déléguée.

Le juge Cooley dit : « Une des maximes de la loi constitutionnelle, c'est que le pouvoir accordé à la législature de faire des lois ne peut pas être délégué par cette Assemblée à une autre Assemblée ou à une autre autorité. Là où le pouvoir souverain de l'Etat a fixé l'autorité, il faut qu'elle reste ; et il faut que les lois soient faites par l'autorité constitutionnelle tant que la Constitution n'est pas changée. Le pouvoir au jugement, à la sagesse, au patriotisme duquel le peuple a confié ses hautes prérogatives, ne peut pas se décharger de sa responsabilité en choisissant d'autres agents à qui il transmettrait son pouvoir. » (Const. Limit. p. 141.) Il emprunte à Locke (Civil Government, § 142), la remarque suivante : « La législature ne peut ni ne doit transférer le pouvoir des lois à une autre personne, ni le placer à un endroit où le peuple ne l'a pas placé. » C'est là une des « limites que Locke impose au pouvoir législatif de toute République, quelle que soit la forme du gouvernement ». Mais cela n'a pas empêché le Parlement anglais de déléguer des pouvoirs très étendus, et souvent des pouvoirs vraiment législatifs à des personnes ou à des autorités particulières, telles que le Conseil de la Couronne (Crown in council).

Les Cours américaines ont émis des opinions très différentes sur le pouvoir qu'a la législature de soumettre une loi générale au vote populaire pour demander si cette loi-là doit fonctionner dans une localité, mais « ce principe peut réellement se soutenir pour les lois que l'on désigne généralement sous le nom de lois d'option locale ». (Cooley, p. 154 ; et voir les cas mentionnés dans ses notes.)

vait demander au peuple de lui donner son avis sur les lois à faire ; et après avoir obtenu sa manière de voir sur cette question, elle pouvait faire une loi conforme aux désirs du peuple.

Les électeurs américains peuvent faire des lois directement de deux manières. L'une, c'est en faisant ou en amendant une Constitution. Ici la ressemblance avec le *referendum* suisse est très grande, parce que la loi à faire est d'abord rédigée et puis votée par la convention ou par la législature (selon le cas) et ensuite elle est soumise au peuple. L'immense portée de ce moyen ne peut manquer de frapper celui qui a remarqué, dans les pages précédentes, le nombre et la variété des sujets traités dans les Constitutions des Etats.

L'autre manière consiste à soumettre aux suffrages du peuple, en conformité avec les clauses de la Constitution, une proposition ou des propositions spécifiées dans la loi fondamentale. Si cette proposition a été déjà votée par la législature, nous avons encore un cas de *referendum* comme en Suisse. Si cependant la législature n'a pas pris une décision sur cette proposition, et que le vote populaire au scrutin ait lieu en conformité avec une clause contenue dans la Constitution, ce n'est pas à proprement parler un *referendum*, mais un cas de législation par le peuple seul, comme si tous les électeurs d'un Etat se réunissaient en une Assemblée.

De ces deux méthodes la première se passe de toute autre explication. On trouve dans les nouvelles Constitutions de nombreux exemples de la seconde, dans ses deux formes. Déjà en 1843, le Wisconsin soumet aux électeurs la question de savoir s'il y aura des banques privilégiées (1).

(1) Constitution de 1843, art. XI, § 5. « La législature peut soumettre aux électeurs, au moment des élections générales, la question de la banque privilégiée, et si, pendant ces élections, la majorité des suffrages exprimés est favorable à cette mesure, la législature aura le droit d'accorder le privilège à des banques,

Le Minnesota déclare que certaines catégories de lois sur les chemins de fer n'auront leur effet que lorsqu'elles auront été ratifiées par la majorité des électeurs. Il stipule aussi, par un autre amendement à sa Constitution, « que l'argent qui fait partie des crédits annuels pour les travaux publics ne pourra pas être affecté à autre chose, à moins que cette affectation nouvelle ne soit approuvée par la majorité des électeurs, aux élections générales annuelles qui suivront le vote de la loi (1) ». Dans ce dernier cas, le *referendum* va jusqu'à faire des électeurs l'autorité suprême de l'Etat en matière de finances, et enlève à la législature ce qui pourrait paraître la plus ancienne et la plus importante de ses fonctions. Dans plusieurs Etats, on n'a pas le droit de contracter des dettes au delà d'une certaine somme sans consulter le peuple ; dans d'autres, le taux des impôts est limité à une certaine proportion par rapport à la valeur totale de l'Etat, et cette proportion ne peut être augmentée qu'avec le consentement des électeurs. En Californie, toute loi qui changerait le siège du gouvernement n'est valable qu'après avoir été approuvée par le peuple.

Très souvent les projets de lois soumis par le législateur sous forme d'amendement à la Constitution sont repoussés par le peuple. Ainsi dans l'Indiana, le Nebraska, l'Ohio et l'Orégon, la législature soumit des amendements étendant

ou de faire une loi générale sur les banques, avec les restrictions et les statuts qu'elle jugera nécessaires dans l'intérêt des actionnaires. A condition que ce privilège ou cette loi n'aura d'effet que lorsqu'elle aura été soumise aux suffrages des électeurs de l'Etat, aux élections générales, et approuvée par la majorité des votants. » Ici la question revient deux fois devant le peuple. Voir aussi la Constitution de l'Iowa, du Michigan, de l'Illinois, du Kansas, de l'Ohio, du Missouri. Le Kentucky dans sa Constitution de 1891, § 60, stipule que (sauf dans certains cas) aucune loi n'aura son effet que si elle a été approuvée par l'Assemblée générale.

(1) Amendements de 1871 et de 1874 à la Constitution de 1857.

le suffrage aux femmes, et le peuple des quatre Etats refusa l'extension. Dans le Colorado, où la Constitution ordonnait de faire voter sur cette question, la législature vota une loi étendant le suffrage aux femmes et la soumit au peuple qui la rejeta par 14 000 voix contre 7 400. La Virginie de l'Ouest par sa Constitution de 1872 et le Sud-Dakota par celle de 1889, soumirent des propositions pour la représentation proportionnelle, qui furent repoussées.

Le même principe du vote populaire a été appliqué sur une vaste échelle au gouvernement local aussi bien qu'au gouvernement des Etats. Plusieurs Constitutions récentes stipulent que l'approbation du peuple par un vote sera nécessaire pour rendre valide une décision des autorités de la cité, du comté, du district scolaire, ou de la ville, au sujet d'un emprunt, des impôts ou d'un prêt des fonds publics à une entreprise qu'il serait bon d'aider. Les questions de licences sont ordinairement laissées à la détermination populaire seule, sans que les autorités locales interviennent en aucune façon. Quant au gouvernement municipal, la Californie a adopté un système nouveau qui consiste à permettre aux villes de plus de 10 000 habitants, de faire leur propre charte. Un conseil de quinze propriétaires prépare le projet et les électeurs le ratifient par un vote ; la législature de l'Etat n'a que le droit d'opposer son veto à la charte en bloc (1).

Quels sont les avantages pratiques de ce système de législation directe par le peuple ? Ses défauts sautent aux yeux. Outre ceux dont j'ai déjà parlé, il tend à rabaisser l'autorité et à diminuer le sentiment de responsabilité

(1) Amendement de 1887 à la Constitution de Californie. L'Etat de Washington (Const. de 1889, art. 11, § 12) a adopté une clause semblable, mais seulement pour les villes de 20 000 et au-dessus, et elle n'exige pas l'approbation de la législature de l'Etat. Voir, pour des exemples de votes populaires. Appendice, note au chapitre XLIX.

dans la législature ; il soumet des questions qui auraient besoin d'être élucidées par des débats à la décision de ceux qui ne peuvent se réunir à cause de leur grand nombre, et dont plusieurs n'ont jamais songé à la chose en question. Les Européens trouveront ces raisons décisives contre ce système. Il faut avant tout, dira-t-on, rendre les législatures meilleures. Moins vous leur témoignerez de confiance, plus elles seront médiocres. Elles peuvent être ignorantes ; mais elles le sont toujours moins que la masse du peuple.

Mais les Américains n'espèrent pas pouvoir rendre leurs législatures meilleures, ou bien ils vous diront qu'ils n'ont pas le temps de s'en occuper. C'est pourquoi ils se rabattent sur le vote populaire direct qu'ils considèrent comme le meilleur moyen à leur portée dans les circonstances actuelles et dans un monde comme le nôtre. Ils ne prétendent pas que ce système ait un grand effet éducateur sur le peuple. Mais ils disent très justement que la masse du peuple est égale en intelligence et en caractère à la moyenne des législateurs des Etats et qu'elle est exposée à moins de tentations. On peut arriver jusqu'au législateur, on ne peut pas arriver jusqu'au peuple. L'intérêt personnel qu'a un législateur particulier à voter une mesure qui établit une banque ou qui permet de dépenser les fonds destinés aux travaux publics, peut bien être plus grand que l'intérêt qu'il a comme membre de la nation à empêcher de mauvaises lois de passer. Il en sera autrement avec la masse des citoyens. Les partisans du suffrage des femmes ou de la prohibition des liqueurs peuvent soumettre le législateur à une pression à laquelle le commun des mortels ne résiste pas ; mais les citoyens sont trop nombreux pour qu'il soit possible de les enjôler ou de les menacer tous. C'est pourquoi ils peuvent repousser et ils repoussent effectivement des projets de loi que la législature a adoptés. Il ne faudrait pas oublier que, dans un pays où la loi dépend du consentement des administrés,

il est hautement désirable que la loi ne dépasse pas le sentiment populaire, mais qu'elle ait, pour lui donner de la force, tout le poids de la sanction populaire (1).

Un critique brillant, mais sévère (2), des institutions canadiennes regrette qu'il n'existe pas, dans les provinces du Dominion un arrangement semblable. Après avoir fait remarquer que le veto du lieutenant gouverneur sur les lois de la législature provinciale est pratiquement nul, puisque le gouvernement central n'use de son droit de veto que contre les lois qui excèdent la compétence constitutionnelle de la législature, il affirme qu'il est utile, pour porter remède aux défauts de la législature provinciale, d'emprunter aux Américains leur système et de soumettre comme eux les amendements constitutionnels (il pourrait ajouter les lois) aux suffrages du peuple. « On ne peut circonvenir le peuple dans les couloirs, ni le réduire par des cajoleries, ni l'effrayer ; le peuple n'a pas peur de n'être pas réélu, s'il repousse une loi que demandent les Irlandais, les prohibitionistes, les catholiques ou les méthodistes. »

Si la pratique de refondre et d'amender les Constitutions des Etats devenait fréquente, un des avantages de la législation directe par le peuple disparaîtrait, car le sentiment de la permanence n'existerait plus, et la mutabilité qui est maintenant possible dans les lois ordinaires le deviendrait dans les clauses de la loi fondamentale. Mais ce défaut des petites démocraties (3), surtout quand elles sont

(1) Dans le cas de l'option locale on peut ajouter un autre argument : c'est que, si l'on confie la question des licences à un représentant local, l'élection de ce représentant porte virtuellement sur cette question unique ; or, il y a avantage à restreindre la liberté de l'individu que le suffrage populaire a nommé, et le peuple se sent doublement lié à exiger l'application d'une loi qu'il a faite lui-même.

(2) M. Goldwin Smith.

(3) Ces changements si fréquents dans les démocraties grecques

gouvernées par des Assemblées primaires, ne se rencontre guère dans les grandes démocraties, comme la plupart des Etats américains, et il ne semble pas aller en croissant. Le renvoi des lois au peuple agit donc plutôt comme une force conservatrice ; c'est-à-dire que c'est une méthode conservatrice si on la compare à l'action de la législature.

En Angleterre, et dans tous les Etats européens, le gouvernement représentatif a été jusqu'ici une institution où dominaient les éléments conservateurs, parce que les représentants appartenaient généralement aux classes riches ou nobles, ou aux classes instruites. Ces classes ont quelque chose à perdre aux changements, et ne sont pas portées à en faire ; les masses ont tourné vers elles leurs regards, mais celles-ci n'ont répondu que très imparfaitement aux désirs populaires. Les législatures américaines n'ont aucun de ces caractères. Les hommes dont elles se composent ne sont pas supérieurs à la multitude, surtout parce que la multitude est assez instruite et assez riche. La multitude ne s'incline pas devant eux. Ils en ont terriblement peur, surtout des groupes bruyants. Ils vivent dans le souffle de sa faveur ; ils se hâtent de satisfaire tous ses désirs avant même qu'elle les ait exprimés. Par suite, une idée ou une passion qui règne parmi les citoyens a immédiatement sa répercussion sur la législature, et se traduit par une loi. Or on ne peut compter ni sur la prudence de cette Assemblée, ni sur son désir de discuter longuement la mesure en question ; rien ne l'arrête que l'incapacité qu'elle montre souvent à traduire sous une forme pratique les désirs que manifeste le peuple. C'est pourquoi, dans les Etats américains, le gouvernement représentatif n'a pas cette qualité conservatrice que lui attribuent les Européens, tan-

et dans les Républiques italiennes du Moyen Age auxquelles Dante adresse l'apostrophe suivante :

« Ch'a mezzo Novembre,
Non giunge quel che tu d'Ottobre fili. »

dis que le vote direct du peuple est le vote d'hommes généralement plus instruits que les masses européennes, plus habitués à la politique, plus convaincus de l'intérêt qu'ils ont à conserver un gouvernement stable. Si nous considérons le *referendum* dans ses effets sur la législature de l'Etat, nous le considérerons plutôt comme un mors ou comme une bride que comme un éperon.

Cette méthode de faire des lois au moyen d'une Constitution ou d'amendements à la Constitution est née de sentiments et dans des conditions assez semblables à ceux qui ont amené le *referendum* en Suisse. Elle est un exemple intéressant de la tendance qu'ont les institutions, comme les fleuves, à se creuser un canal plus profond. Un accident historique, pour ainsi dire, fit voir aux Américains que leurs législatures étaient soumises à la Constitution, et cette découverte a servi à des usages bien plus étendus que ne l'avaient prévu ceux qui la firent. Elle rend maintenant des services que les inventeurs de la méthode n'avaient pas en vue, et ceux-ci sont cependant très satisfaits des résultats. Ce système est un frein non seulement pour les vices et les folies des législatures, mais pour le peuple lui-même. Après s'être solennellement engagé par sa Constitution à observer certains règlements et certains principes, le peuple en est arrivé à respecter ces principes. Il a abandonné un pouvoir dont il aurait pu être tenté d'abuser, dans un moment d'excitation ou de souffrance, grâce à l'humeur trop souple de ses représentants. Bien qu'il puisse reprendre ce pouvoir en faisant une nouvelle Constitution ou en amendant l'ancienne, les moyens de le reprendre exigent du temps et obligent à des démarches qui sont suivies de longues délibérations. En attendant, les passions se calment, et on s'aperçoit que les maux économiques dont on souffre disparaîtront tout naturellement.

Le Dr von Holst (1) a fait justement observer que le

(1) Constitutional Law of the United States, § 90.

principe de la souveraineté directe du peuple, appliqué constamment et complètement, a été un obstacle pour les tendances révolutionnaires en Amérique, parce qu'il a montré un moyen pacifique et légal d'accomplir les changements politiques et économiques, et il a habitué le peuple à avoir pour les décisions de la majorité le respect qui est essentiel au succès des gouvernements populaires.

Les Constitutions des Etats, en tant que lois préparées par une convention et votées par tous les citoyens, sont meilleures, dans la forme et en substance, que les lois faites par les législatures, car elles sont l'œuvre d'hommes plus capables ou du moins d'hommes plus honnêtes, chargés d'un mandat spécial qui leur impose une responsabilité spéciale. La nomination d'une convention constitutionnelle intéresse tout le monde dans un Etat. Ses fonctions sont très importantes, elles surpassent de beaucoup celles de la législature régulière. C'est pourquoi, quelques-uns des premiers citoyens de l'Etat briguent un siège dans cette convention, surtout les avocats éminents deviennent candidats, parce qu'ils savent l'importance de la Constitution au point de vue des lois dont ils s'occupent.

C'est par conséquent une Assemblée supérieure, par sa composition, au Sénat et à la Chambre d'un Etat. Ses actes sont suivis avec plus d'attention ; et elle n'a pas les tentations dont le pouvoir de disposer des fonds publics parsème le chemin des législateurs. Ses débats sont plus instructifs; ses conclusions sont pesées avec plus de soin, parce qu'elle ne peuvent pas être changées facilement (1). Si l'œuvre des changements constitutionnels est faite par une série d'amendements, ceux-ci sont étudiés par la législature avec plus de soin que si c'étaient des lois ordinaires,

(1) Quand on ne veut pas compliquer les choses en introduisant dans le projet de Constitution une clause qui pourrait faire rejeter tout le projet, on soumet cette clause au peuple séparément : si le peuple l'approuve, on l'insère dans la Constitution.

et ils sont exprimés en termes plus clairs et plus précis (1).

Dans l'intervalle qui sépare le jour où la Convention a fixé le texte de son projet de Constitution ou bien la législature celui de son amendement, et le jour où le projet est soumis aux suffrages du peuple, on le discute abondamment dans la presse et dans les réunions publiques, de sorte que les citoyens sont souvent très bien préparés quand ils vont au scrutin. Une presse qui pénètre partout, joue maintenant le rôle des discours dans les anciennes Républiques. Le fait que les projets de Constitution ou d'amendement sont souvent repoussés par le peuple montre bien que le peuple, à tort ou à raison, ne se livre pas aveuglément au jugement d'une Convention et n'adopte pas avec soumission les propositions de sa législature.

Ces mérites ne se rencontrent pas toujours, il est vrai, dans les Conventions ni dans les Constitutions qu'elles refont, et encore moins dans les amendements particuliers. La Constitution de la Californie de 1879 (j'en parlerai dans une autre chapitre) est une preuve frappante du contraire. Même les Conventions récentes d'anciens Etats, tels que le Mississipi et le Kentucky, n'ont pas montré tout le jugement qu'il eût fallu pour résoudre les problèmes en question. Mais un coup d'œil général sur cette branche de notre enquête nous porte à conclure que les peuples des divers Etats montrent rarement, dans l'exercice de cette haute fonction, la précipitation, l'insouciance, l'amour du changement pour le changement lui-même, que les théoriciens d'Europe, anciens et modernes, ont eu l'habitude de reprocher aux démocraties. Nous en concluons aussi que la

(1) Il s'est élevé en Amérique beaucoup de controverses sur la question de savoir si, pour réformer la Constitution, il vaut mieux la faire refondre par une Convention, ou en écarter les défauts par une série d'amendements. Il faut sans doute préférer tantôt une méthode tantôt l'autre, suivant l'état du sentiment public et l'espoir que l'on a d'avoir une bonne Convention.

législation directe par le peuple, qui est sans doute sujette à bien des abus, cause dans les Etats tels qu'ils sont maintenant, moins de maux qu'elle n'en empêche.

S'il était possible d'avoir de bonnes législatures, il vaudrait sans doute mieux leur laisser le soin de faire les lois ordinaires, au lieu de mettre ces lois dans la Constitution. Mais si l'on ne peut pas avoir de bonnes législatures, s'il est impossible d'élever le Sénat et la Chambre de chaque Etat au-dessus du niveau très bas dans lequel ils se trouvent maintenant (comme nous le verrons bientôt), le système de l'action populaire se justifie très bien. C'est un effort salutaire des forces qui veulent un bon gouvernement et qui s'ouvrent à elles-mêmes une nouvelle voie.

## CHAPITRE XL

### GOUVERNEMENT DES ÉTATS : LA LÉGISLATURE

La similitude du système de gouvernement dans les quarante-cinq Républiques dont se composent les Etats-Unis, similitude qui paraît extraordinaire si nous nous rappelons que chacune de ces Républiques est indépendante et choisit son système de gouvernement, est due à la source commune d'où sont sortis ces gouvernements. Ce sont des copies, tantôt immédiates, tantôt médiates des anciennes institutions anglaises, c'est-à-dire de corporations autonomes à charte qui, sous l'influence des habitudes anglaises, et avec l'exemple du système parlementaire anglais sous les yeux, se développèrent et devinrent des gouvernements semblables à celui de l'Angleterre au XVIII^e siècle. Chacune des treize colonies avait été gouvernée jusqu'en 1776 d'après une charte accordée par la Couronne britannique et qui, selon les meilleures et les plus anciennes des traditions anglaises, lui laissait pratiquement la direction de ses propres affaires. La charte contenait en quelque sorte le squelette d'une Constitution, squelette que l'usage revêtit de nerfs, de muscles et de tendons, jusqu'à ce qu'il fut devenu un système complet et pratique de gouvernement libre. Il y avait dans chaque colonie un gouverneur, qui était choisi par le peuple dans deux de ces colonies (1) et nommé par la Couronne ou par le « proprié-

(1) Cependant dans Rhode-Island le gouverneur était choisi

taire » dans les autres; il y avait une législature; il y avait des fonctionnaires exécutifs qui exécutaient les ordres du gouverneur, et des juges nommés par lui; il y avait des groupements locaux qui se gouvernaient eux-mêmes. Il n'y avait dans aucune, cependant, ce que nous appelons le gouvernement de cabinet, c'est-à-dire une législature gouvernant par l'intermédiaire d'un comité de ses propres membres, avec un chef de l'exécutif permanent nominal et irresponsable. Cette séparation de l'exécutif d'avec la législature provenait naturellement du fait que le gouverneur était un fonctionnaire directement responsable devant un autre pouvoir que la législature de la colonie, c'est-à-dire devant la Couronne britannique qui le maintenait dans ses fonctions ou les lui retirait (1). C'est cette séparation des pouvoirs qui distingue les anciens gouvernements de l'Amérique du Nord de ceux des colonies anglaises actuelles, qui ont toutes le gouvernement de cabinet (2). Ces derniers sont la copie du gouvernement anglais actuel; les premiers ressemblaient au gouvernement anglais du XVII^e et du commencement du XVIII^e siècle avant que le gouvernement de cabinet se fût développé.

Quand les treize colonies devinrent des Etats indépendants à l'époque de la Révolution, ils conservèrent ce système de gouvernement, et ils substituèrent un gouverneur élu par

non pas comme maintenant par tous les citoyens, mais par la compagnie assemblée en cour générale, c'est-à-dire par une assemblée qui devint la législature de la colonie. Voir la charte de Rhode-Island de 1663. Dans le Connecticut, la Cour générale choisissait si le peuple ne s'entendait pas pour choisir, ou s'il se produisait une vacance inattendue.

(1) Même dans le Connecticut et dans Rhode-Island, le gouverneur choisi par le peuple était, en un certain sens, responsable devant la Couronne.

(2) Naturellement, dans les colonies anglaises à *self-government*, le gouverneur est toujours responsable devant la Couronne, mais cette responsabilité est très limitée par le fait que ses ministres sont responsables devant la législature coloniale qui a des pouvoirs très étendus.

l'Etat à un gouverneur nommé par la Couronne. Comme les nouveaux Etats admis dans l'Union après 1789 firent successivement leur Constitution avant leur admission, chacun adopta le même plan, et les habitants de ces Etats imitèrent tout naturellement les anciennes Républiques d'où ils venaient et dont ils connaissaient et admiraient le gouvernement (1). Ils étaient surtout portés à faire ainsi parce qu'ils trouvaient dans les anciennes Constitutions une séparation très nette entre les Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. La philosophie politique de cette époque leur avait appris à considérer cette séparation comme une chose essentielle à un gouvernement libre et ils la prennent tous comme point de départ.

J'ai fait remarquer que les exemples de gouvernement libre des divers Etats avaient eu une influence profonde sur les auteurs de la Constitution fédérale. On peut esquisser une sorte de généalogie des gouvernements de la manière suivante :

Premièrement. La compagnie anglaise constituée en corps politique, avec son gouverneur, son lieutenant-gouverneur, et ses fonctionnaires choisis par les hommes libres de la compagnie, et se réunissant en ce qu'on appelait la Cour générale ou Assemblée.

Ensuite. Le gouvernement colonial qui tire de cette compagnie un gouverneur ou chef exécutif et une législature qui se compose de représentants choisis par les citoyens et se réunissant en une ou deux Chambres.

Troisièmement. Le gouvernement de l'Etat ; c'est le gouvernement colonial qui s'est développé et est devenu un peu plus démocratique, avec un gouverneur choisi au début par la législature, et maintenant élu par tous les ci-

(1) Le Massachusetts eut pendant plusieurs années un petit conseil qui remplissait les fonctions exécutives de l'ancien gouverneur de la Couronne, mais en 1780, il nomma un gouverneur comme auparavant, tout en conservant jusqu'à nos jours un Conseil qui entoure ce gouverneur.

toyens, et une législature composée invariablement de deux Chambres. Cette forme est passée des treize premiers Etats à l'Union, et on la rencontre maintenant dans tous les Etats.

Enfin, en dernier, lieu le gouvernement fédéral, copié sur celui des Etats, a un Président élu par des électeurs que le peuple a choisis et délégués à cet effet, une législature composée de deux Chambres, et des juges choisis par le Président (1).

De ces petits gouvernements sont sorties de grandes choses.

On n'en finirait pas si l'on voulait décrire les petites différences qui existent dans les quarante-cinq Etats. Je n'indiquerai que les principales lignes qui, en somme, sont les mêmes partout, comme je l'ai déjà dit.

Chaque Etat a :

Un chef de l'Exécutif élu, le gouverneur.

Un certain nombre de fonctionnaires administratifs.

Une législature de deux Chambres.

Un système de Cours de justice.

Diverses subdivisions locales autonomes, telles que des comtés, des villes, des cités, des villages, des districts scolaires.

Le gouverneur et les principaux fonctionnaires ne sont plus élus par la législature, comme c'était le cas sous les anciennes Constitutions, mais par le peuple. Ils sont autant que possible séparés de la législature. Ni le gouverneur, ni les fonctionnaires ne peuvent siéger dans la législature de l'Etat (2). Le gouverneur ne peut pas la diriger. Elle ne

(1) On pourrait ajouter une génération de plus au commencement de cette généalogie, en faisant remonter l'origine de cette compagnie constituée en corps politique aux *Collegia* romains, et une génération à la fin en montrant ce que doit à la Constitution des Etats-Unis celle de la Suisse moderne.

(2) Dans Rhode-Island, le lieutenant-gouverneur est cependant membre du Sénat, et le gouverneur en est président avec un

peut restreindre le pouvoir du gouverneur qu'en faisant des lois. Il n'est donc question nulle part d'un gouvernement par des ministres qui servent de trait d'union entre l'exécutif et la législature selon le système des pays libres de l'Europe moderne et des colonies britanniques.

Dans une étude de ces divers pouvoirs il vaut mieux commencer par décrire la législature, parce qu'elle est l'élément le plus fort et le plus important.

La législature d'un Etat américain se compose toujours de deux Chambres. La Chambre la moins nombreuse s'appelle le Sénat, la plus nombreuse porte ordinairement le nom de « Chambre des représentants » ; cependant dans six Etats on l'appelle « l'Assemblée » et dans trois « la Chambre des délégués ». Il faut rechercher dans l'histoire plutôt que dans la théorie l'origine de ce point intéressant. On la trouve en partie dans ce fait que certaines colonies possédaient, en plus de l'Assemblée représentative populaire, un petit conseil attaché au gouverneur, et en partie dans la tendance naturelle à imiter la mère-patrie qui avait une Chambre des lords et une Chambre des communes. Cette tendance se manifesta pendant que les Etats étaient encore des colonies et lorsqu'ils se furent donné des Constitutions nouvelles, car jusqu'en 1776 quelques colonies n'avaient eu comme législature qu'une Chambre unique. Maintenant, la science politique considère la nécessité de deux Chambres comme un axiome, car on juge nécessaire d'opposer une Chambre également puissante à une Assemblée qui a une tendance innée à agir avec précipitation et à devenir tyrannique et corrompue. Les Américains limitent les pouvoirs de leurs législatures en les divisant, comme les Romains limitaient celui de leurs chefs exécutifs en substituant deux Consuls à un roi. Les seuls Etats qui aient essayé de n'avoir qu'une seule Chambre sont : la

double vote. Quand le gouverneur est absent, le lieutenant gouverneur préside, et il a une voix, en plus de sa voix comme sénateur.

Pennsylvannie, la Géorgie et le Vermont ; et ils y ont renoncé, le premier après une expérience de quatre ans, le second au bout de douze ans, et le dernier au bout de cinquante ans (1). A ces légères exceptions près, le système des deux Chambres est le *quod semper, quod ubique, quod omnibus* de la doctrine constitutionnelle américaine (2).

(1) Sur ce sujet de la législature divisée en deux Chambres, voir KENT, *Commentaries* I, 208-210 ; et STORY : *Commentaries on the American Constitution*, § 548-570. — Il faut ajouter que la Constitution de la Pennsylvanie de 1786, la Constitution de la Géorgie de 1777, et les Constitutions du Vermont de 1786 et de 1796, qui n'établissaient qu'une Chambre, créaient une seconde Assemblée appelée Conseil exécutif, qui, en Géorgie, avait le devoir d'examiner les bills que lui envoyait la Chambre de l'Assemblée, et de faire des remontrances au sujet des clauses qu'il n'approuvait pas, et qui, dans le Vermont, avait le pouvoir de proposer à l'Assemblée des amendements aux bills qu'elle lui avait envoyés. Si l'Assemblée n'acceptait pas ces amendements, il pouvait suspendre le vote de ce bill jusqu'à la prochaine session de la législature. En 1789, la Géorgie abolit son Conseil et partagea sa législature en deux Chambres. La Pennsylvanie fit la même chose en 1790 ; le Vermont en 1836. La Pennsylvanie et le Vermont avaient aussi un corps appelé Conseil des Censeurs, que l'on peut comparer aux Nomothètes d'Athènes, et qui étaient élus tous les sept ans et chargés d'examiner les lois de l'Etat, d'en surveiller l'exécution et de suggérer des amendements. Ce Corps fut aboli en 1790 en Pennsylvanie ; mais dans le Vermont il exista jusqu'en 1870. Toutes ces expériences méritent bien que les historiens constitutionnels s'y arrêtent.

(2) Il faut considérer comme un exemple des divergences qui peuvent exister entre des pays tout à fait démocratiques le fait que dans les cantons suisses la législature se compose d'une Chambre unique. Dans tous ces cantons il y a, il est vrai, le *referendum* et un petit Conseil exécutif. Une autre divergence est celle-ci : tandis qu'en Amérique, et surtout dans les Etats de l'Ouest on adopte le principe du « roulement » (*rotation*) pour les fonctionnaires, en Suisse un fonctionnaire et un membre de la législature conservent ordinairement leur poste de période en période, et ne sont déplacés que s'ils ont commis une faute grave. A une certaine époque, les fonctionnaires étaient régulièrement réélus dans le Connecticut.

Les deux Chambres sont élues par le peuple, généralement dans des collèges électoraux égaux (1), et par les mêmes électeurs, quoique dans certains Etats il y ait de petites différences dans le mode d'élection (2). L'Illinois crée par sa Constitution de 1870 et le Michigan par une loi de 1889, un système de représentation proportionnelle au moyen du vote cumulatif; c'est-à-dire que l'électeur peut jeter dans l'urne pour un seul candidat autant de bulletins qu'il y a de candidats à élire, ou qu'il peut distribuer ses bulletins entre plusieurs candidats. Ce système semble réussir dans l'Illinois, où les comtés du Nord (appelés Canaan) ont eu ordinairement une majorité républicaine, et les comtés du Sud (appelés l'Egypte) une majorité démocratique, de sorte que l'on avait des raisons spéciales de diminuer la solidité des partis dans chaque section.

Voici les différences générales entre les règles qui régissent les deux Chambres :

(1) Dans le Connecticut, chaque ville qui avait deux membres en 1874 en envoie toujours à la Chambre, quelle que soit la population de cette ville, et les nouvelles villes ont deux membres quand elles arrivent à 5000. Ainsi 42000 électeurs sont représentés par 133 membres, et 92000 électeurs par 117 membres seulement, car beaucoup de petites localités ont deux membres. L'Etat est virtuellement gouverné par les représentants de « bourgs pourris », et comme ils forment la majorité, ils ont refusé jusqu'ici de soumettre au peuple un amendement pour établir le partage des sièges sur la base d'une population égale. Les troubles récents sont dus à la difficulté d'amender cette vieille Constitution. Dans certains il y a eu un *gerrymandering* audacieux. La Cour suprême du Wisconsin déclara contraire à la Constitution une fixation nouvelle des circonscriptions de l'Etat, qui n'avait pas tenu compte des limites des comtés et qui avait créé des circonscriptions très inégales.

(2) Par exemple dans Rhode-Island, chaque ville et chaque cité, petite ou grande, élit un sénateur. Ainsi il arriva récemment qu'une population de 253 000 habitants répartis dans 13 cités ou villes avait 13 sénateurs, tandis que 23 villes avec 20 000 habitants envoyaient 23 sénateurs au Sénat. Dans l'Illinois chaque district élit un sénateur et trois représentants.

1° Les districts électoraux des sénateurs sont toujours plus vastes, ordinairement deux ou trois fois plus grands que ceux des représentants ; le nombre des sénateurs est donc inférieur dans les mêmes proportions à celui des représentants.

2° Un sénateur est ordinairement élu pour une période plus longue que celle du représentant. Dans vingt-huit Etats la durée de son mandat est de quatre ans, dans un (New Jersey) de trois, dans treize de deux, dans deux (Massachusetts et Rhode-Island) d'un an seulement. Le représentant est généralement élu pour deux ans.

3° Dans la plupart des cas, le Sénat n'est pas élu tout à la fois, comme la Chambre ; il est renouvelé seulement en partie. La moitié de ses membres se retirent quand leurs deux ou quatre années sont expirées, et une nouvelle moitié arrive. Ceci lui donne un sentiment de continuité qui manque à la Chambre.

4° Dans quelques Etats, l'âge où l'on est éligible pour le Sénat est supérieur à l'âge fixé pour la Chambre des représentants, et dans un Etat (le Delaware) il faut qu'il soit propriétaire de deux cents arpents de terre, ou de biens meubles ou immeubles d'une valeur de mille livres sterling (25 000 fr.) (Const. de 1792, disposition reproduite dans la Const. de 1831). D'autres restrictions au sujet de l'éligibilité s'appliquent aux deux Chambres ; ce sont : l'exclusion des clergymen (qui existe encore dans six Etats, et qui est très ancienne), celle des fonctionnaires publics payés (qui existe partout), celle des fonctionnaires des Etats-Unis et des membres du Congrès, et celle des personnes qui ne résident pas dans le district électoral (fréquente dans les lois et en pratique universelle d'après les coutumes). Dans quelques Etats, cette dernière restriction est si sévère, que tout membre cessant de résider dans le district pour lequel il a été élu perd son siège par ce fait.

J'ai insisté, dans un autre chapitre, sur la force de ce sentiment local au sujet des élections congressionnelles

(t. I, ch. XIV) et sur les tristes résultats qu'il produit, à notre point de vue. Il n'est certainement pas plus faible dans les élections des Etats. Personne ne songe à poser sa candidature dans un district où il ne réside pas, pas même dans les nouveaux Etats où l'on pourrait supposer que le sentiment local n'a pas eu le temps de naître. C'est pourquoi les habitants instruits et inoccupés des grandes villes n'ont de chance d'entrer dans la législature que pour représenter le district de la cité où ils résident. Or, comme ces districts de cité sont probablement dans les mains d'un groupe malfaisant et égoïste de politiciens de profession, ces candidats n'ont guère de chance de succès. Rien ne rend les réformes plus difficiles à faire que cette habitude invétérée de ne choisir comme représentants que des hommes qui résident dans le district. Supposez qu'un homme capable et dévoué au bien public désire entrer à l'Assemblée ou au Sénat de l'Etat, et faire honte aux scélérats qui le déshonorent ou le pillent. Il lui sera peut-être impossible d'obtenir un siège, parce que dans l'endroit où il réside, le parti opposé au sien peut avoir une majorité permanente ; et ailleurs on ne s'occupera même pas de sa candidature. Supposez qu'un groupe d'honnêtes gens, sachant qu'un homme ne peut pas faire grand'chose s'il est seul, désire entrer dans la législature et travailler ensemble. Un tel groupe ne peut guère se former que dans une grande cité ou près d'une cité. Il ne pourra pas se faire élire, parce que dans la cité il y a à peine quelques sièges à prendre, et les habitants de la cité ne peuvent pas poser leur candidature dans une autre partie de l'Etat. Ce qui est plus grave, c'est que cette restriction est le plus souvent l'effet d'une habitude et non d'une loi. On peut abroger une loi, mais il faut qu'une coutume soit désapprise ; l'abrogation d'une loi peut se faire en un instant à la suite d'un bon mouvement, mais pour désapprendre une coutume, il faut l'enseignement d'une longue expérience, et des esprits dociles.

Le fait est que les Américains n'ont pas songé, en préparant leurs règlements législatifs ou administratifs, aux différences de capacité entre les hommes. Ils estiment trop peu les difficultés du gouvernement, et ils estiment trop la capacité de l'homme de bon sens. Ils sont grands les bienfaits de l'égalité ; mais que de folies on commet en son nom !

Les résultats désastreux de ce sentiment local ont été aggravés par la tendance à diminuer l'étendue des districts électoraux, et à donner un représentant et un sénateur à chaque district. Sous l'ancienne Constitution du Connecticut, par exemple, les douze sénateurs étaient élus par tous les électeurs de l'Etat tout entier. Maintenant (amendements de 1828) les vingt-quatre sénateurs sont élus un dans chaque district, et le Sénat est devenu aujourd'hui une Assemblée inférieure, parce que jadis les meilleurs hommes de l'Etat pouvaient se faire élire, et maintenant on ne peut avoir que les meilleurs des districts. Dans le Massachusetts, sous la Constitution de 1780, les sénateurs étaient élus par district, mais un district avait à élire jusqu'à six sénateurs Les membres de l'Assemblée étaient élus par les villes *towns* (1), et chaque villle constituée en corps politique avait au moins un représentant et même plus selon sa population, à raison de un membre de plus pour 275 individus imposables. En 1836, on éleva l'échelle de la population pour les représentants, et on adopta un système (il est trop compliqué pour que je puisse l'exposer ici) d'après lequel les villes, trop peu peuplées pour avoir droit à un représentant, en auraient pendant un certain nombre d'années tous les dix ans. On devait faire un recensement tous les dix ans. Ainsi une petite ville pouvait envoyer un membre à l'Assemblée pendant cinq ans

(1) Le mot ville *(town* ou *township)* signifie dans la Nouvelle-Angleterre, et en général aux Etats-Unis un petit district rural, par opposition à une cité. C'est une communauté qui n'a pas de gouvernement représentatif municipal. Voir *infra*, chapitre XLVIII.

sur dix, et elle l'envoyait tous les deux ans, ou pendant le cinq premières années ou pendant les cinq dernières, à son gré. Maintenant cet Etat (amendements de 1857) a été divisé en quarante districts sénatoriaux dont chacun élit un sénateur, et pour l'élection des représentants en 175 districts qui choisissent un, deux et quelquefois trois membres chacun. La composition de la législature a baissé depuis que ces changements ont été faits. L'étendue dans laquelle on peut choisir étant plus petite, on a choisi des hommes inférieurs; et dans les districts qui n'ont qu'un membre pour plusieurs villes, l'usage s'est établi de donner à chaque ville son tour, de sorte qn'on n'envoie plus à l'Assemblée le meilleur homme du district, mais le meilleur de la petite localité dont le tour est arrivé.

Le suffrage universel pour tout homme majeur a été établi dans presque tous les Etats. Ne sont frappés d'incapacité que les hommes condamnés pour un crime (y compris la corruption et la polygamie), et ceux qui reçoivent les secours accordés par la loi des pauvres. Ces exceptions existent dans presque tous les Etats, et dans huit aucun indigent n'a le droit de voter. Un Etat, le Wyoming, admis en 1890, accorde le suffrage aux femmes. Il fallait auparavant, dans beaucoup d'Etats, un certain cens électoral, et il a été exigé jusqu'en 1888 dans Rhode-Island où tous les citoyens qui n'étaient pas originaires des Etats-Unis n'étaient électeurs que s'ils possédaient des biens immeubles d'une valeur de 134 dollars ou s'ils payaient un impôt de un dollar (1). Cinq autres Etats (Delaware, Pennsylvanie, Massachusetts, Tennessee et Mississipi) exigent que l'électeur ait payé un impôt dans l'Etat ou dans le comté (le Massachusetts et le Tennessee l'appellent capitation); mais s'il ne le paye pas, son parti le paye d'ordinaire pour

(1) Rhode-Island exige encore un cens électoral pour l'élection de certains fonctionnaires financiers. Les Constitutions de plusieurs Etats interdisent l'établissement d'un cens électoral.

lui, de sorte que cette restriction n'a aucune importance pratique. Le Massachusetts exige que l'électeur sache lire la Constitution de l'Etat en anglais et écrire son nom (amendement de 1857) ; le Connectitut, qu'il sache lire n'importe quelle partie de la Constitution et des lois, et qu'il soit honorable (amendements de 1855 et de 1845). Cette épreuve montrant que l'on est instruit n'a pas une grande importance, d'abord parce que les illettrés sont peu nombreux dans ces deux Etats, et avec les nouvelles lois sur le scrutin. elle sera à peu près inutile. Dans le Massachusetts, elle a été pendant ces derniers temps obligatoire, et pendant une certaine période les organisateurs des partis s'étaient entendus pour ne pas ennuyer les électeurs à ce sujet. Le Mississipi ordonne que toute personne qui vient se faire inscrire sur les registres « sache lire une partie quelconque de la Constitution et la comprenne quand on la lit devant lui, et puisse l'interpréter convenablement » (Const. de 1890) (1). On exige aussi que l'électeur ait ré-

(1) L'interprétation de cette remarquable clause semble être celle-ci : elle serait faite pour procurer un moyen paisible d'exclure les nègres illettrés et d'accepter les blancs illettrés. Ce résultat a été atteint en fait, et quoiqu'il soit contraire à l'esprit du quinzième amendement à la Constitution fédérale, c'est peut-être pour le Mississipi la meilleure solution d'un problème difficile.

La Constitution du Colorado de 1876 permettait à la législature d'exiger que les électeurs soient instruits, mais aucune loi sur cette question ne pouvait avoir son effet avant 1890. La Floride, par sa Constitution de 1868, ordonnait à sa législature de faire une loi analogue qui ne devait cependant être appliquée qu'après 1880, et non pas à ceux qui seraient déjà électeurs à cette époque. (Dans la Const. de 1886, je ne trouve plus cette clause.) D'un autre côté, l'Alabama interdit d'imposer aucune condition d'éducation. Il est curieux de voir (et cependant cela s'explique) qu'un des Etats les moins lettrés interdise ce que prescrivent expressément deux des plus lettrés. On exige la sauvegarde là où elle est le moins nécessaire, et on l'interdit là où elle est le plus indispensable. Dans l'Alabama elle aurait exclu la plupart des nègres et beaucoup de blancs pauvres.

sidé pendant un certain temps dans l'Etat et dans le district où il demande à voter : la durée de ce séjour est très variable d'un Etat à l'autre et est généralement très courte.

Le suffrage est généralement le même pour les élections des membres de la législature que pour les autres élections, et dans la plupart des Etats il est réservé aux hommes. Dans certains Etats, les femmes ont le droit de voter aux élections du district scolaire, et dans un Etat (le Kansas) aux élections municipales (1). Dans ces Etats, les femmes mariées conservent leurs droits électoraux ; et on n'a jamais essayé jusqu'ici de faire une distinction entre les femmes mariées et celles qui ne le sont pas, dans les Etats où l'on a proposé d'accorder le suffrage aux femmes dans des amendements qui ont toujours été (excepté au Wyoming) repoussés par le peuple. Une telle distinction serait contraire à l'esprit des lois américaines.

Il est important de se rappeler que, d'après la Constitution des Etats-Unis, le droit de suffrage dans les élections fédérales ou nationales (c'est-à-dire pour les électeurs présidentiels et les membres du Congrès) est, dans chaque Etat, celui que l'Etat accorde à ceux qui votent dans l'élection de sa Chambre la plus nombreuse. Les différences qui pourraient exister entre deux Etats dans l'étendue de la franchise fédérale qui est ainsi accordée, sont actuellement insignifiantes. Ce point est dû en partie à l'influence des principes démocratiques et égalitaires dans toute l'Union, et en partie à la clause du quatorzième amendement à la Constitution fédérale qui réduit la représenta-

(1) Le Minnesota et le Colorado, aussi bien que le Dakota et le Montana, accordent aux femmes par leurs Constitutions le droit de voter pour les écoles ; le Massachusetts a accordé ce droit par une loi ; l'Etat de Washington permet à la législature de l'accorder ; l'Idaho l'accorde provisoirement et permet à la législature de le retirer. Le Montana accorde ce qu'on peut appeler le *referendum* ou vote populaire direct des contribuables aux femmes qui sont dans les mêmes conditions que les hommes. (Art. 9, § 12).

tion d'un Etat à la Chambre fédérale des représentants et par suite l'importance de cet Etat dans une élection présidentielle, suivant le nombre de citoyens non électeurs dans cet Etat. Comme chaque Etat désire avoir toute l'influence possible sur la politique nationale, il a une raison sérieuse pour étendre autant que possible la franchise fédérale, et cela l'oblige à étendre en même temps la franchise locale.

Le nombre des membres de la législature varie beaucoup d'un Etat à l'autre. Le Delaware, avec neuf sénateurs, a le plus petit Sénat, l'Illinois avec 51, le plus grand. Le Delaware a aussi la plus petite Chambre des représentants qui se compose de 21 membres ; tandis que le New-Hampshire, qui est un petit Etat, a la plus grande avec 321. Les Chambres de New-York ont 32 et 128 membres respectivement, celles de la Pennsylvanie 50 et 201 ; celles du Massachusetts 40 et 240. Dans les Etats du sud et de l'ouest il y a rarement plus de 120 représentants (1).

Comme il y a une raison pour tout dans ce monde, et que la difficulté est seulement de la trouver, il y en a une aussi qui explique cette différence entre les anciens Etats de la Nouvelle-Angleterre et ces nouveaux Etats qui dans beaucoup d'autres circonstances ont imité leurs aînés. Dans la Nouvelle-Angleterre, le sentiment local était et est encore très puissant et chaque petite commune voulait avoir un membre. Dans l'Ouest et le Sud, les divisions locales ont eu moins de vie naturelle ; ce sont, en fait, des divisions artificielles plutôt que de vraies communautés qui se seraient formées spontanément. C'est pourquoi dans le Sud et dans l'Ouest, on n'avait pas la même raison de vouloir une grande Assemblée, et, d'un côté, la défiance à l'égard des représentants, le désir d'en avoir le moins possible pour les payer le moins possible, ont été, dans l'Ouest et dans

(1) Le Nord-Dakota stipule cependant que son Sénat pourra avoir 50 membres et sa Chambre 140.

le Sud, aussi bien que dans la Pennsylvanie et dans l'Etat de New-York, des motifs suffisamment puissants pour en faire restreindre le nombre.

Dans tous les Etats, les membres des deux Chambres reçoivent un traitement. Dans certains cas, il est fixé à une somme annuelle qui varie de 150 dollars (Maine) à 1 500 dollars (New-York), la moyenne étant de 500 dollars (2 500 fr.). Plus fréquemment, cependant, on calcule ce traitement à raison de tant par jour pendant la durée de la session, depuis 1 dollar (Rhode-Island) jusqu'à 8 dollars (Californie) par jour (5 fr. à 40 fr.), la moyenne étant de 5 dollars. On y ajoute une petite somme, qu'on appelle *mileage*, pour frais de voyage. Ces sommes qui ne sont nullement rémunératrices pour celui qui laisse une maison prospère pour se rendre à la capitale et assister aux séances du Congrès, sont cependant très convoitées par beaucoup de représentants du peuple. Aussi le peuple a-t-il jugé prudent de limiter la durée des sessions législatives qui sont maintenant fixées à un nombre déterminé de jours. Cette durée varie depuis 40 jours dans le Nebraska, la Géorgie, l'Orégon jusqu'à 150 jours en Pennsylvanie. Les Etats qui payent tant par jour sont aussi ceux qui limitent la durée de la session. Quelques Etats obtiennent le même résultat en stipulant que le traitement quotidien diminuera ou cessera complètement au bout d'un certain nombre de jours, et ils espèrent obliger ainsi leurs législateurs à expédier les affaires et à modérer leur zèle pour faire des lois (1).

Autrefois, les législatures se réunissaient tous les ans, mais les mauvaises lois et les lois trop nombreuses qu'elles ont faites ont amené un changement. Les sessions sont

(1) Quand ces restrictions au sujet du traitement sont imposées par une loi, la loi est quelquefois abrogée si les circonstances l'exigent. Dans l'Assemblée fédérale suisse, un membre ne reçoit son traitement (20 fr. par jour) que pour les jours où il a répondu à l'appel de son nom.

moins nombreuses et plus courtes ; il n'y en a qu'une tous les deux ans excepté dans les cinq Etats suivants : le Massachusetts, Rhode-Island, New-York, New-Jersey, la Caroline du Sud, qui sont tous d'anciens Etats. Dans ces Etats les sessions sont annuelles, excepté dans ce vieux petit coin de terre de Rhode-Island, qui convoque tous les ans en mai sa législature à Newport, et qui tient ensuite une petite session à Providence, seconde capitale de la République. Le gouverneur a presque toujours le droit de convoquer la Chambre en session extraordinaire s'il se présente un besoin urgent, mais les règlements sur le traitement quotidien ne s'appliquent pas à ces sessions (1).

Les deux Chambres ont le droit d'initiative pour tous les bills, mais dans vingt-et-un Etats les bills de subsides doivent être introduits d'abord par la Chambre des représentants. Il n'y a point de raison sérieuse en faveur de ce règlement, maintenant que les deux Chambres sont élues par le peuple et par les mêmes électeurs. C'est un exemple frappant du désir qu'avaient les auteurs des Constitutions des treize premiers Etats de reproduire tous les détails de la Constitution anglaise qui avaient été considérés comme les remparts de la liberté. Les nouveaux Etats l'empruntèrent à leurs aînés, et l'existence d'une clause semblable dans la Constitution fédérale a aidé à la faire introduire dans tous les Etats. Mais il y a une raison pour ce règlement au Congrès, car les sénateurs fédéraux ne représentent pas directement un nombre égal de citoyens. Dans les législatures des Etats, c'est un dernier reste d'une ancienne coutume qui n'a plus aujourd'hui aucune importance. Les bills de subsides peuvent cependant être amendés ou repoussés, comme tous les autres bills, par les Sénats des Etats, de même que le Sénat fédéral amende les bills de subsides qui lui viennent de la Chambre.

(1) Quelques-unes des législatures qui se réunissent tous les deux ans peuvent se réunir en session extraordinaire pendant l'année où il n'y a point de session.

Sur un point, le Sénat des Etats jouit d'un pouvoir spécial qui est évidemment une copie de celui de la Chambre des lords ou du Sénat fédéral. Il siège comme Cour de justice sous la foi du serment pour juger les fonctionnaires de l'Etat que la Chambre a mis en accusation (1). Comme le Sénat fédéral, il a, dans plusieurs Etats, le pouvoir d'approuver les nominations faites par le gouverneur ou de s'y opposer. Quand il s'occupe des nominations on dit qu'il « se réunit en session exécutive ». Ce pouvoir a une grande importance dans les Etats où le gouverneur nomme les magistrats supérieurs. A tous les autres points de vue, les pouvoirs et la procédure des deux Chambres d'un Etat sont identiques (2). Cependant, il faut ajouter que le lieutenant-gouverneur d'un Etat est généralement président de droit du Sénat avec voix prépondérante, tandis que la Chambre choisit elle-même son président. Le *quorum* (3) légal est ordinairement fixé par la Constitution, à la majorité des membres élus ; mais une minorité peut s'ajourner et obliger les membres absents à assister aux séances. Les deux Chambres font la plus grande partie de leur travail à l'aide de Comités, comme au Congrès (4), et les Comités des deux Chambres sont choisis par leurs présidents res-

(1) Dans l'Etat de New-York les fonctionnaires mis en accusation sont jugés par le Sénat et par les juges de la cour d'appel réunis ; dans le Nebraska par les juges de la cour suprême.

(2) On trouve, çà et là, de petites différences. Par exemple, dans le Vermont, le droit de proposer tous les dix ans des amendements à la Constitution appartient au Sénat, bien que le concours de la Chambre soit nécessaire. Je ne prétends pas indiquer, dans ce sommaire, tous les détails de chaque Constitution ; je veux seulement donner un résumé exact et général de ce que l'on rencontre généralement, et de ce qui peut intéresser celui qui étudie les divers systèmes politiques.

(3) Quatre Constitutions fixent le *quorum* aux deux tiers, et deux fixent un certain nombre de voix.

(4) Voir pour les comités du Congrès, t. I, ch. xv. Plusieurs Constitutions stipulent qu'aucun bill ne peut être voté s'il n'a pas été auparavant soumis à un comité examiné par lui.

pectifs (Président et *Speaker*), bien qu'il soit souvent stipulé que la Chambre (ou le Sénat), sur une motion d'un de ses membres, peut en varier la composition (1). Les séances des deux Chambres sont publiques, mais d'après la Constitution de la plupart des Etats, les étrangers peuvent être exclus quand les affaires qui sont en discussion doivent rester secrètes.

Le gouverneur de l'Etat n'a pas le droit de dissoudre la législature, ni même de l'ajourner à moins que les Chambres, après avoir décidé de s'ajourner, ne soient pas d'accord sur la date. Le contrôle que peut exercer la législature sur les fonctionnaires de l'Etat, sous forme d'enquête, est généralement exercé par des comités. Ce sont aussi les comités qui fixent d'ordinaire la forme des bills et qui décident de leur sort, comme au Congrès fédéral. Les intrigues de couloir ont naturellement une grande influence et le plus souvent une influence fâcheuse sur tous les actes des comités. Ce qui se passe dans les réunions des comités fait rarement l'objet d'un rapport. Quelquefois, lorsqu'un comité entend des témoins sur une question importante, les sténographes sont présents, et sa manière d'agir ressemble beaucoup plus à celle d'une réunion publique qu'à celle d'une séance d'une Assemblée législative.

Une Chambre, ou les deux Chambres agissant ensemble n'ont que deux moyens de contrôler un fonctionnaire de l'exécutif : ou bien elles font une loi qui lui trace une ligne de conduite, et, si cette loi dépasse les pouvoirs de la législature, elle sera considérée comme inconstitutionnelle et nulle, ou bien elles refusent de voter les crédits qui

(1) Dans le Massachusetts il y avait, en 1890-91, six comités permanents au Sénat, dix à la Chambre et trente-trois comités permanents communs aux deux Chambres. Dans le Nord-Dakota il y avait, en 1891, trente-sept comités permanents à la Chambre, trente et un au Sénat, et six communs aux deux. Dans l'Etat de New-York il y avait trente-trois comités permanents au Sénat, trente-six à l'Assemblée.

lui sont nécessaires pour mettre à exécution le plan qu'il se propose d'adopter. Cette dernière méthode est la plus efficace, quand elle est possible, parce qu'il suffit d'une simple majorité dans une des deux Chambres pour obtenir le résultat désiré ; tandis que le gouverneur peut opposer son *veto* à un bill voté par les deux Chambres, et c'est là un point assez important pour que j'en dise quelques mots.

Quatre Etats, dont trois sont des Etats primitifs, donnent à la législature seule le droit de faire des lois. Ce sont Rhode-Island, le Delaware, la Caroline du Nord et l'Ohio. Tous les autres exigent que les bills soient soumis à l'approbation du gouverneur, et accordent à celui-ci le droit de les renvoyer à la législature avec ses objections. Un bill ainsi renvoyé ne peut être adopté « malgré le *veto* » que par un nombre de voix supérieur à la simple majorité. Pour qu'un bill passe malgré le *veto*, il faut :

Dans deux Etats une majorité des trois cinquièmes dans chaque Chambre.

Dans vingt-sept Etats une majorité des deux tiers dans chaque Chambre.

Dans neuf Etats une majorité de tous les membres élus dans chaque Chambre.

Dans deux Etats (Nord-Dakota et Wyoming) une majorité des deux tiers de tous les membres élus.

Nous trouvons ici, comme dans la Constitution fédérale, une utile sauvegarde contre la légèreté et les fautes d'une législature, et un moyen de sortir, dans les cas extrêmes, de l'impasse que tend à produire le système des contre-poids et de l'équilibre des pouvoirs.

J'ai parlé, dans un chapitre précédent, des restrictions imposées aux législatures des Etats par leurs Constitutions respectives. Ces restrictions, qui sont nombreuses, détaillées et instructives, revêtent deux formes :

I. — L'exclusion d'un sujet de la compétence législative, c'est-à-dire l'interdiction pour le corps législatif de faire

des lois sur certains points énumérés. Les catégories de lois prohibées les plus importantes sont :

Les lois contraires aux principes démocratiques, par exemple, les lois qui accorderaient des titres de noblesse, qui favoriseraient une dénomination religieuse, qui établiraient le cens électoral ou qui ne permettraient de nommer à des fonctions publiques que ceux qui seraient propriétaires d'une certaine quantité de biens.

Les lois contre l'ordre public, c'est-à-dire les lois tolérant les loteries, diminuant les obligations imposées par les contrats, accordant la personnalité à des banques ou permettant de la leur accorder, autorisant l'Etat à posséder des actions d'une banque (1).

Des lois spéciales ou locales. Cette dernière catégorie est considérable et va toujours croissant. L'abondance et les détails de ce groupe dans plusieurs Constitutions montrent que les maux résultant d'une législation spéciale imprévoyante et corrompue ont dû devenir alarmants. C'est dans les Constitutions du Missouri (1877), du Montana et du Nord-Dakota (1889) et du Mississipi (1890), que j'ai trouvé les listes les plus complètes de sujets prohibés (2).

Les lois qui augmenteraient la dette de l'Etat au delà d'une certaine somme, ou qui permettraient aux autorités locales de contracter une dette supérieure à une certaine somme. La somme est ordinairement proportionnelle à l'évaluation de la propriété imposable dans la région administrée par l'autorité locale (3).

(1) Voir, par exemple, la Constitution du Texas de 1876.

(2) On trouve des listes semblables dans toutes les Constitutions des Etats de l'Ouest, du Sud, et de l'Est (par exemple les Constitutions de la Pensylvanie de 1873, art. 3, § 7, Const. de

(3) Voir aussi chap. XLIII sur les finances des Etats. Il était ordinairement interdit, par une loi, aux autorités locales, d'emprunter ou d'imposer au delà d'une certaine somme, mais comme les législatures leur permettaient de se soustraire à cette loi, la prohibition a été introduite dans la Constitution.

II. — Des restrictions au sujet de la procédure à suivre par la législature, c'est-à-dire des instructions sur les formes à observer et sur le temps à consacrer à tous les bills, soit à certains bills particuliers et spécifiés. Parmi ces restrictions nous trouvons des clauses :

Sur la majorité nécessaire pour certains bills, surtout les bills de crédits. Tantôt il faut la majorité de tous les membres élus de chaque Chambre, tantôt la majorité de la moitié plus un suffit.

Sur la manière de voter, par exemple en faisant l'appel et en inscrivant le vote de chaque membre.

Sur l'intervalle qui doit s'écouler entre les diverses lectures d'un bill ; et aussi pour empêcher de voter les bills à la hâte, surtout les bills de crédits, à la fin de la session.

Sur la lecture complète et publique des bills.

Sur l'envoi de tous les bills à un comité, et sur la manière dont ce comité doit procéder.

Contre les séances secrètes (Idaho).

Pour empêcher qu'une loi ait son effet avant un certain laps de temps, par exemple quatre-vingt-dix jours (Sud Dakota, Kentucky) après la fin de la session.

Pour interdire de changer l'objet d'un bill au moment du vote.

Pour stipuler qu'un bill ne doit contenir qu'un sujet, qui doit être spécifié dans le titre du bill.

Pour interdire de refaire, d'amender ou d'incorporer une loi antérieure en en indiquant seulement le titre sans indiquer ce qu'elle contient (1).

l'Etat de New-York, amendements de 1874 à la Const. de 1846). On y rencontre fréquemment l'interdiction d'accorder le divorce ou d'autoriser l'adoption ou la légitimation d'enfants.

(1) L'Indiana et l'Orégon ordonnent d'exprimer les lois clairement et d'éviter, autant que possible, les termes techniques, et la Louisiane (Const. de 1879, § 31) dit : « L'Assemblée générale n'adoptera jamais un système ou un code de lois par une simple allusion à ce système ou à ce code, mais dans tous les

Ces deux dernières séries de clauses ne seraient pas inutiles en Angleterre, où la plupart des difficultés dont se plaignent les juges dans l'interprétation des lois, proviennent de l'habitude moderne d'incorporer des parties de lois antérieures auxquelles on se contente de renvoyer (1).

Quand une législature a fait des lois sur un sujet prohibé, ou qu'elle a transgressé ou omis les formes prescrites, la loi est considérée comme nulle dans la partie qui est contraire à la Constitution.

Ces restrictions multiples n'ont pas été suffisantes. Malgré le mors et la bride de la Constitution, les législatures réussissent, comme on le verra dans un chapitre ultérieur, à faire beaucoup de mal en adoptant de mauvaises lois particulières spéciales.

Quoique les législatures n'aient pas à s'occuper des affaires étrangères, elles jugent bon quand même de voter des résolutions à ce sujet. La passion de ce qu'on appelle « voter des résolutions » (resoluting) règne partout en Amérique. Une expression de sympathie pour une nation étrangère opprimée, ou de mécontentement contre un pays étranger qui a fait un acte anti-amical, n'est pas seulement un moyen de satisfaire les sentiments des législatures, c'est aussi une ruse électorale qui plaît toujours à un groupe des électeurs de l'Etat. C'est pourquoi ces résolutions sont

cas elle lira tout au long les diverses clauses des lois qu'elle fera ».

(1) On pourrait ajouter que, en faisant entrer dans une loi des choses tout à fait différentes, on peut être dur et injuste à l'égard de personnes qui n'ont pas remarqué les petits détails d'un bill dont la partie essentielle ne les concernait pas. Les habitants de la Nouvelle Forêt (New Forest) dans le Hampshire, furent surpris, il y a quelques années, de s'apercevoir un beau matin que la Couronne avait fait voter, pour ainsi dire en fraude, par le Parlement, dans une loi qui se rapportait aux côtes de l'Ecosse, une clause très préjudiciable pour eux.

fréquentes, et bien qu'elles soient irrégulières, elles sont inoffensives.

Le compte-rendu des débats de ces Assemblées est rarement bien fait, et souvent il n'est pas fait du tout. Par conséquent, les électeurs ne peuvent pas connaître la conduite des membres qui les représentent; mais aussi les discours sont généralement courts et pratiques, car il n'y a aucun motif de faire étalage de rhétorique. Si on ne se fait pas une réputation d'éloquence, on peut du moins acquérir la réputation d'avoir du bon sens, de la pénétration et l'habitude des affaires. Cependant, la plus grande partie du travail réel se fait dans les comités, et le talent de l'intrigue et de la ruse est ordinairement plus utile que le talent de la discussion.

# CHAPITRE XLI

## LE POUVOIR EXÉCUTIF DES ETATS

Le département Exécutif dans un Etat se compose d'un gouverneur (dans tous les Etats), d'un lieutenant-gouverneur (dans trente-deux), et de divers fonctionnaires inférieurs. Le gouverneur, qui, sous les premières Constitutions des treize Etats primitifs, était choisi par la législature, est toujours élu de nos jours par le peuple, et par le même suffrage, à peu près universel, que la législature. Il est élu directement, et non par un collège d'électeurs comme le Président des Etats-Unis. La durée de son mandat est de quatre ans dans 19 Etats. de trois ans dans deux Etats, de deux ans dans 21 Etats, d'un an dans deux Etats (Massachusetts, Rhode-Island). Son traitement varie de 10.000 dollars dans l'Etat de New-York et en Pennsylvanie, à 1.000 dollars dans le Michigan. Quelques Etats limitent sa rééligibilité ; mais dans ceux qui ne la limitent pas, il n'y a point de tradition qui s'oppose à la réélection comme cela existe dans le gouvernement fédéral.

Les premières Constitutions des Etats primitifs (excepté la Caroline du Sud) associaient au gouverneur un Conseil exécutif (1) qui portait le nom de Conseil privé dans le De-

(1) C'est un autre exemple de la tendance à imiter l'Angleterre. Le Vermont était encore sous l'influence du gouvernement colonial, quand il fit ses Constitutions de 1786 et de 1793. Le Maine subit l'influence du Massachusetts. Les nouveaux Etats de l'Ouest n'ont jamais essayé d'avoir un Conseil de ce genre.

laware; mais il y a longtemps que ces Conseils ont disparu, excepté dans le Massachusetts, le Maine et la Caroline du Nord, et le gouverneur a seul la gloire d'être le chef officiel et le représentant de la majesté de l'Etat. Ses pouvoirs sont, cependant, en temps ordinaire, plus apparents que réels, et il n'a qu'un pouvoir qui ait une grande valeur pratique. Il est chargé de veiller à ce que tous les fonctionnaires appliquent fidèlement les lois de l'Etat, et à ce que les jugements des Cours soient exécutés. Il a, dans presque tous les Etats, le droit d'accorder un sursis aux condamnés ou de les gracier, mais dans certains Etats, ce droit ne s'étend pas au crime de haute trahison, ni aux fonctionnaires condamnés sur un *impeuchment* (dans le Vermont, il ne peut pas gracier un assassin) et, dans quelques-uns, d'autres autorités lui sont adjointes dans l'exercice de cette prérogative. Quelques Constitutions récentes lui imposent des restrictions qui témoignent du peu de confiance que l'on a en lui, et il faut bien avouer qu'il s'est quelquefois servi de son pouvoir pour mettre en liberté des délinquants (par exemple contre les lois électorales) qui ne méritaient aucune sympathie. Le gouverneur est encore général en chef de la force armée de l'Etat, il peut incorporer la milice, repousser une invasion, réprimer une insurrection. La milice a maintenant une grande importance, parce qu'elle peut servir à réprimer les émeutes, qu'ont rendues fréquentes les discussions ouvrières. Le Massachusetts a créé aussi un petit corps de police de l'Etat (appelé Police de district), qu'il a mis à la

L'Etat de New-York avait à l'origine deux Conseils, « le Conseil des nominations », composé du gouverneur et d'un sénateur de chaque district (quatre au début), et « le Conseil de revision », composé du gouverneur, du chancelier et des juges de la Cour suprême, et ayant le droit de veto sur les lois. Depuis la suppression de ces deux Conseils, le gouverneur a obtenu en partie le droit de nomination qui appartenait au premier et le veto qui appartenait au second.

disposition du gouverneur pour maintenir l'ordre partout où il est troublé, et pour faire exécuter les règlements administratifs. On a proposé récemment d'établir une police d'Etat en Pennsylvanie dans le même but. Le Michigan a (le Massachusetts et Rhode-Island avaient autrefois) une police d'Etat pour veiller à l'exécution des lois sur les débits de liqueurs.

Il nomme peu de fonctionnaires et rarement à de hautes fonctions, et dans beaucoup d'Etats il faut que ses propositions soient approuvées par le Sénat. Le patronage, qui est pour le président des Etats-Unis une des fonctions les plus enviées et les plus désagréables, n'a qu'une importance secondaire pour le gouverneur d'un Etat, car les fonctions sont peu nombreuses dans un Etat, et les plus importantes et les plus lucratives sont occupées par des fonctionnaires élus directement par le peuple. Le gouverneur a le droit de demander des renseignements aux fonctionnaires de l'Exécutif, et il est ordinairement obligé de communiquer à la législature ses vues touchant la condition de la République. Il peut aussi lui recommander des mesures, mais il ne prépare pas les bills et il ne les présente pas. Dans un un petit nombre d'Etats, il est chargé de présenter les estimates (évaluations budgétaires). Il a, dans tous les Etats sauf quatre, le droit de veto sur tous les bills adoptés par la législature (1). Il est possible de détruire l'effet du veto par les moyens indiqués plus haut (voir le chapitre précédent), mais en général il tue la loi en question, parce que si le bill est mauvais, le veto appelle l'attention du peuple

(1) Il faut remarquer que ni la Constitution de la Confédération suisse, ni les Constitutions des cantons n'accordent le droit de veto à un fonctionnaire. La Suisse paraît être, à ce point de vue, plus démocratique que les Etats américains, tandis que, au point de vue de l'autorité que les Suisses accordent au gouvernement exécutif à l'égard du citoyen, ils sont moins démocratiques (témoin le cas des troubles de l'armée du salut dans le canton de Berne).

sur ce fait et effraie la législature, et si le bill est irréprochable, le gouverneur a opposé son veto dans l'intérêt de son parti, et il est difficile de réunir une majorité suffisante en faveur d'un bill qui déplaît à un parti. En temps ordinaire, on juge surtout le gouverneur d'après l'usage qu'il fait de son droit de veto.

« Du temps de nos pères », à l'époque où un gouverneur refusait quelquefois de céder le pas au Président des Etats-Unis, on recherchait et on estimait beaucoup plus qu'aujourd'hui le poste de gouverneur. Cependant, c'est toujours, surtout dans la Nouvelle-Angleterre et dans les grands Etats, un poste très important et très honorable, qui donne au caractère et au talent l'occasion de se montrer. C'est comme gouverneur de l'Etat de New-York, que M. Cleveland, par exemple, s'est recommandé à son parti, et s'est élevé à la présidence des Etats-Unis. De même, M. Hayes a été élu président en 1876 parce qu'il avait été un bon gouverneur de l'Ohio. Pendant la guerre civile, alors que chaque gouverneur avait le devoir d'enrôler, et d'équiper les troupes de son Etat, de leur donner des officiers et de les expédier, et que l'on comptait sur lui pour réprimer les tentatives de révolte, tout dépendait de son énergie, de sa popularité et de sa loyauté (1). Dans quelques Etats on parle encore des « gouverneurs de la guerre » de ce temps-là comme de héros à qui le Nord devait une profonde reconnaissance. Depuis que les émeutes de 1876 en Pennsylvanie, et celles qui se sont produites plus tard à Cincinnati et à Chicago, ont montré que l'agitation peut prendre très vite des proportions sérieuses, il est devenu nécessaire d'avoir, au bureau qui donne des ordres à la police de l'Etat, un homme énergique et prompt à prendre une décision.

(1) Le gouverneur de l'Etat nommait généralement les officiers jusqu'au grade de colonel inclusivement : le régiment était en réalité un produit de l'Etat, quoique l'armée régulière fédérale soit levée et dirigée directement par le gouvernement fédéral.

Le lieutenant-gouverneur élu prend, dans la plupart des Etats, la place du gouverneur, si elle devient vacante; il est aussi d'ordinaire, en vertu de ses fonctions, président du Sénat (1), comme le vice-président des Etats-Unis est président du Sénat fédéral. En dehors de cela, c'est un personnage insignifiant, quoiqu'il soit membre de certains Conseils exécutifs (2).

Le nom et les devoirs des autres fonctionnaires varient d'un Etat à l'autre. Ceux que l'on trouve ordinairement sont : un secrétaire d'Etat (dans tous les Etats), un trésorier (dans tous), un attorney-general, un contrôleur, un vérificateur des comptes, et un surintendant de l'instruction publique. De temps à autre, on trouve un ingénieur de l'Etat, un inspecteur des travaux publics, un surintendant des prisons. Quelques Etats ont aussi divers Conseils d'administration, par exemple pour les chemins de fer, pour les canaux, pour les prisons, pour le bureau du cadastre, l'agriculture, le travail, l'immigration. La plupart de ces fonctionnaires sont élus par le peuple au moment des élections générales. Quelquefois cependant, quelques-uns d'entre eux ou tous sont choisis par la législature, et, plus rarement, proposés par le gouverneur qui les nomme avec l'approbation du Sénat. Leurs traitements, qui varient naturellement avec l'importance des fonctions et la parcimonie de l'Etat, dépassent rarement 5.000 dollars (25.000 francs) par an et sont généralement moins élevés. La durée des fonctions varie également. Elle est souvent la même que celle du gouverneur, et ne dépasse jamais quatre ans, excepté dans l'Etat conservateur de New-Jersey où le secrétaire et l'attorney-general restent en fonctions pendant

(1) Dans Rhode-Island, le gouverneur préside le Sénat ; c'est là un reste intéressant des règlements européens.

(2) Là où il n'y a pas de lieutenant-gouverneur, le président du Sénat d'Etat ou le secrétaire de l'Etat succède ordinairement si le gouverneur meurt ou devient incapable d'exercer ses fonctions.

cinq ans; et dans le Tennessee où l'attorney general est nommé, chose assez curieuse, par la Cour suprême de l'Etat pour une période de huit ans.

J'ai déjà fait remarquer que ces fonctionnaires de l'Etat ne sont, en aucun sens, un ministère ou un Cabinet pour le gouverneur. Comme ils ne tiennent pas leurs fonctions de lui, et qu'ils ne sont responsables ni devant lui ni devant la législature mais devant le peuple, en général ils ne reçoivent point d'ordres de lui et ils ne sont pas obligés de suivre ses conseils (1). Chacun est chargé de l'administration de son département, et comme il n'y a que peu ou point de politique dans son travail, il n'est pas nécessaire qu'il y ait une entente générale sur la politique comme celle qui doit exister entre le président fédéral et ses ministres. La politique est entre les mains de la législature

(1) La Floride créa, par sa Constitution de 1868, art. VI, 17, et art. VIII, « un Cabinet de fonctionnaires administratifs » composé de huit fonctionnaires, nommés par le gouverneur avec le consentement du Sénat. Ce Cabinet devait rester en fonction autant de temps que le gouverneur, et « aider le gouverneur dans l'accomplissement de ses devoirs ». Cependant, dans sa Constitution de 1886, la Floride stipule simplement que « le gouverneur sera aidé par des fonctionnaires administratifs »,à savoir le secrétaire d'Etat, l'attorney-general, le contrôleur, le trésorier, le surintendant de l'instruction publique, et l'inspecteur de l'agriculture, tous élus par le peuple aux élections générales. Le Conseil de la Caroline du Nord (Const. de 1868) se compose de cinq fonctionnaires qui doivent « aider de leurs conseils le gouverneur dans l'accomplissement de son devoir », mais ils sont élus directement par le peuple. On peut comparer leur situation à celle du Conseil de l'Inde, depuis les dernières lois, à l'égard du secrétaire d'Etat de l'Inde. Le Massachusetts a toujours eu « un Conseil exécutif », composé de huit personnes choisies annuellement par le peuple par district. Ils « conseillent le gouverneur dans la partie exécutive du gouvernement » et ont le droit de s'opposer aux propositions qu'il fait pour les nominations de fonctionnaires. Ici encore, nous trouvons un souvenir du passé, mais il semble faire plus de mal que de bien, parce qu'il diminue la responsabilité du gouverneur.

dont les lois prescrivent aux fonctionnaires tout ce qu'ils ont à faire, et ne laissent que très peu de place à leur initiative. Nous pouvons nous représenter en Europe la nature de ce système en nous figurant un Conseil municipal dont le maire, le secrétaire, le Conseil sanitaire et l'architecte de la ville seraient choisis directement par le peuple, au lieu d'être choisis par le Conseil municipal, et où ces fonctionnaires seraient, presque dans tous leurs actes, indépendants non seulement du maire, mais encore du Conseil municipal, qui n'aurait que le droit d'accorder ou de refuser les subsides, et de faire des lois, c'est-à-dire d'agir en sa qualité de Corps législatif et non administratif (1).

Pour donner une idée plus nette du personnel du gouvernement d'un Etat, je vais prendre le grand Etat de l'Ohio, et indiquer les fonctions de ceux par qui il est administré.

Les fonctionnaires exécutifs de l'Ohio étaient, en 1891 :

*Un gouverneur* élu par le peuple pour deux ans. Ses principales fonctions consistent à faire exécuter les lois, à convoquer la législature dans les circonstances extraordinaires, à commander les forces de l'Etat, à nommer les officiers d'état-major et les aides-de-camp, à accorder la grâce ou un sursis aux condamnés, à donner des ordres aux fonctionnaires de l'Etat et des comtés, à faire diverses nominations, à assister aux réunions de certains Conseils, à destituer, avec l'assentiment du Sénat, des fonctionnaires que lui ou le Sénat a nommés. Il a un traitement de 8.000 dollars (40.000 francs) par an.

*Un lieutenant-gouverneur*, élu pour deux ans avec un

(1) Dans la confédération suisse, le Conseil fédéral des sept se compose de personnages appartenant à des partis différents, qui parlent quelquefois l'un contre l'autre dans les séances des Chambres (où ils ont le droit de prendre la parole); mais ceci ne paraît pas porter atteinte à leur entente ni à leurs travaux comme Corps administratif.

traitement de 800 dollars par an (4.000 fr.) avec l'obligation de succéder au gouverneur en cas de mort ou d'incapacité, et de présider le Sénat.

*Un secrétaire d'Etat*, élu pour deux ans (avec le gouverneur), au traitement de 2.000 dollars par an (10.000 fr.), en plus de nombreux honoraires pour copie de documents. Il doit prendre charge des lois et des documents de l'Etat, réunir les statistiques et faire des rapports, envoyer des instructions à certains fonctionnaires, et servir de secrétaire à certains Conseils, assister aux réunions des Conseils de l'imprimerie et de la bibliothèque de l'État, dresser un compte-rendu des suffrages dans les élections Présidentielles et dans les élections de l'Etat.

*Un vérificateur d'Etat* (auditor), élu pour quatre ans, au traitement de 3.000 dollars. Fonctions : tenir un compte de tout l'argent du Trésor de l'Etat, de tous les crédits et de tous les mandats, donner l'autorisation de verser de l'argent au Trésor ou d'en retirer, diriger les communications financières avec les autorités du comté, ordonner à l'attorney-general de poursuivre les individus pour faire rentrer les impôts, assister aux réunions de certains conseils, et administrer certaines affaires financières.

*Un trésorier de l'Etat*, élu pour deux ans, au traitement de 3.000 dollars. Fonctions : tenir un compte de toutes les sorties d'argent, verser l'argent au Trésor, tenir un compte des sommes que le vérificateur (auditor) autorise à retirer, et en général aider et contrôler le vérificateur dans la surveillance et la dépense des recettes de l'Etat, publier tous les mois un relevé des comptes.

*Un attorney general de l'Etat*, élu pour deux ans, traitement 1.500 dollars, par an, et 3 0/0 sur tous les encaissements faits pour l'Etat, avec maximum de 3.000 dollars. Fonctions : représenter l'Etat dans toutes les affaires civiles et criminelles, servir de conseil légal au gouverneur et aux fonctionnaires de l'Etat et à l'Assemblée, poursuivre les malfaiteurs, veiller au fonctionnement des fondations

charitables, dresser la statistique des crimes, siéger dans divers conseils.

*Un commissaire d'Etat pour les écoles primaires*, élu pour trois ans, traitement 2.000 dollars. Fonctions : visiter les écoles normales d'instituteurs, les conseils d'éducation, et les réunions d'instituteurs et leur donner des conseils, faire des conférences pédagogiques, veiller à ce que les fonds destinés aux écoles soient légalement distribués, préparer et présenter des rapports annuels sur la condition des écoles, nommer la commission d'examen des instituteurs de l'Etat.

*Trois membres du bureau des travaux publics*, élus pour trois ans, un par an, traitement 800 dollars par an, et frais de voyage, ne dépassant pas 50 dollars par mois. Fonctions : Diriger les travaux publics de l'Etat (y compris les canaux et faire faire les réparations) nommer et surveiller fonctionnaires inférieurs, faire les adjudications, présenter au gouverneur un rapport détaillé annuel.

*Un commissaire d'Etat pour la laiterie et l'alimentation*, élu pour deux ans, traitement 1.200 dollars et frais devoyage.

Outre ces fonctionnaires, le peuple élit les juges et le secrétaire (*clerk*) de la Cour suprême. Les autres fonction naires sont élus par le peuple dans les districts, ou dans les comtés, et dans les cités, ou bien ils sont nommés par le gouverneur ou par la législature.

Il n'y a que peu de chose à dire des fonctionnaires secondaires des Etats. Bien qu'ils soient peu nombreux, parce qu'il ne reste à l'Etat qu'une sphère d'action administrative très limitée entre le gouvernement fédéral d'un côté, et de l'autre le comté, la cité et les villes, ils le deviennent tous les jours davantage, grâce aux réclamations du peuple qui demande (surtout dans l'ouest) l'aide de l'Etat pour les fermiers, les mineurs, les propriétaires de bestiaux, et, pour favoriser le développement matériel du pays. Maintenant on fait beaucoup de statistiques et de rapports. Cependant les bureaux administratifs ont

rarement à leur tête des hommes capables, car les législatures sont très parcimonieuses, et font très peu d'efforts, soit en accordant de bons traitements soit autrement, pour décider les hommes de valeur à briguer ces postes. En outre, le « système des dépouilles », qui a été appliqué aux fonctions de l'Etat aussi bien qu'à celles du gouvernement fédéral, fait souvent de ces postes la récompense de services électoraux et de menées politiques. On fait maintenant des efforts dans certains Etats pour introduire des réformes semblables à celles que l'on a commencé d'introduire dans l'administration fédérale. Grâce à ces réformes, certaines branches des services civils seront tenues suffisamment en dehors de la politique pour que les hommes capables ne soient pas exposés à être renvoyés pour des raisons de parti. Ces réformes ne s'appliqueraient jamais aux fonctionnaires supérieurs choisis par le peuple, car ils sont toujours élus pour un petit nombre d'années par le parti auquel ils appartiennent.

Tous les Etats, sauf l'Orégon, prescrivent la mise en accusation des fonctionnaires exécutifs qui commettent une faute grave. Dans tous, sauf deux, c'est la Chambre des représentants de l'Etat qui met en accusation ; et dans tous, sauf le Nébraska, c'est le Sénat de l'Etat qui est transformé en Cour de justice, et généralement la condamnation ne peut être prononcée que par une majorité des deux tiers. Dans la pratique, les mises en accusation sont très rares.

Dans la plupart des Etats, les fonctionnaires sont renvoyés tantôt par un vote de la législature, tantôt par le gouverneur sur la demande des deux Chambres, ou par le gouverneur seul, ou enfin par le gouvernement avec l'assentiment du Sénat. On ne renvoie un fonctionnaire qu'à la suite d'une faute, ou pour une raison sérieuse, mais non par caprice ou pour des questions de parti ; et quand la cause ne semble pas justifier le renvoi immédiat, le gouverneur est souvent autorisé à suspendre le fonctionnaire, pendant qu'on fait une enquête sur sa conduite.

# CHAPITRE XLII

## LA JUSTICE DE L'ETAT

La justice est rendue dans chaque Etat par trois sortes de Cours : une Cour suprême ou Cour d'appel ; les Cours supérieures de « record » ; les tribunaux locaux ; mais les noms et les rapports de ces divers tribunaux et les règlements au sujet des affaires criminelles varient d'un Etat à l'autre. On entend parler de Cours des Plaids communs, de Cours pour l'enregistrement et l'examen des testaments (1), de Cours de subrogation, de Cours des prérogatives, de Cours d'assises, de Cours des orphelins, de Cours des sessions générales de paix et d'élargissement, de Cour trimestrielle du comté, de Cours des Hustings, de Cours de comté, etc. Toutes sortes de vieilles institutions anglaises ont été transportées telles quelles, et elles ont souvent, au milieu des institutions modernes qui les entourent, un air aussi bizarre que les pignons curieux d'une maison du XVII^e siècle au milieu des terrasses d'un faubourg de Londres. Quant à la distinction, que les Anglais considéraient comme fondamentale, entre les Cours de *common law* et les Cours d'équité, elle a été observée très diversement. La plupart des treize premières colonies possédaient autrefois des Cours de Chancellerie distinctes. Ces Cours existèrent encore longtemps après la

(1) Les affaires de l'amirauté sont sous la juridiction exclusive des Cours fédérales.

séparation d'avec l'Angleterre, et quelques-uns des nouveaux Etats les plus anciens, tels que le Michigan, l'Arkansas et le Missouri en créèrent de semblables. Dans quelques-uns des anciens Etats, cependant, l'hostilité que manifesta le parti populaire en Angleterre au XVIIe siècle, contre les Cours d'équité, se fit sentir jusqu'en Amérique. On éprouvait de la défiance à l'égard des Cours de Chancellerie, parce qu'on supposait qu'elles obéissaient à des règles moins fixes, et que des juges ambitieux et capricieux pouvaient abuser de cette liberté (1). Le Massachusetts, par exemple, ne voulut pas avoir une Cour de ce genre, et cependant il fut obligé d'autoriser ses juges ordinaires à appliquer les principes de l'équité, et il greffa ainsi un système d'équité sur son *common law*, tout en maintenant la distinction entre les deux systèmes. La Pennsylvanie résista encore plus longtemps, mais maintenant elle rend aussi l'équité, comme doit le faire tout Etat civilisé ; seulement elle l'administre par l'intermédiaire des juges qui appliquent le *common law*, et elle l'a fait plus ou moins pénétrer dans la trame de l'ancien système. La Constitution démocratique de l'Etat de New-York de 1846 abolit les Cours de Chancellerie qui avaient été très florissantes et qui avaient doté la jurisprudence américaine de quelques jugements admirables. Ces Cours n'existent plus aujourd'hui que dans quelques Etats, surtout dans ceux de l'Est et du sud (2), qui se sont montrés, en matière judiciaire, plus conservateurs que ceux de l'ouest. Dans quatre Etats seulement (New-York, Caroline du Nord, Californie, Idaho)

(1) Remarquez que les dénis de justice les plus criants en Amérique, tels que les injonctions du juge Barnard de New-York, en 1869, au sujet du chemin de fer d'Erié, ont été commis dans l'exercice de la juridiction d'équité. En permettant au juge d'user de sa sagesse, on ouvre la porte à l'arbitraire ou à quelque chose de pire.

(2) Il y a encore des Cours de Chancellerie dans chaque district des Etats de Delaware, New-Jersey, Vermont, Tennessee, Alabama, Mississipi.

on a fondu ensemble complètement les lois et l'équité, mais dans plusieurs autres, la législature est obligée par la Constitution de faire disparaître la distinction entre les deux genres de procédure. Plusieurs Etats, surtout les nouveaux, ont créé des tribunaux d'arbitrage et de conciliation.

La juridiction des Cours civiles et des Cours criminelles des Etats est absolument illimitée, c'est-à-dire qu'on ne peut pas en appeler de leurs jugements à la Cour fédérale, sauf dans certains cas spécifiés par la Constitution fédérale et, parce qu'ils touchent à une loi fédérale. Il y a naturellement des séries de cas qui sont réservés aux Cours fédérales et d'autres qui peuvent être soumis indistinctement à l'une ou à l'autre juridiction. Les Cours des Etats s'occupent de tous les crimes, sauf de ceux qui doivent être punis d'après une loi fédérale; et il est bon de se souvenir que dans tous les Etats on peut, en soulevant des questions de droit, faire casser le verdict d'un jury qui déclare un accusé coupable, beaucoup plus facilement que ne le permettent les lois et les usages de l'Angleterre ou de toute autre nation européenne. On a abusé et on abuse encore de cette facilité au grand détriment de la communauté.

Il faut encore dire un mot d'une ou deux questions qui ont rapport au droit et à la justice dans les Etats. Chaque Etat reconnaît les jugements des Cours d'un autre Etat, ajoute foi aux actes publics et aux registres de cet Etat, et remet entre les mains de ses juges les coupables qui ont échappé à sa juridiction. Il permet même de les condamner, si c'est nécessaire, pour une offense autre que celle pour laquelle l'extradition a été obtenue. Naturellement les Cours d'un Etat ne sont obligées, ni par la loi ni par les usages, à se conformer aux décisions que leur communiquent celles d'un autre Etat. Elles se servent de ces décisions à titre de renseignement, comme d'un témoignage du *common law*, comme ils se servent du recueil d'arrêts et de décisions judiciaires de l'Angleterre. Pendant les cinquante dernières années, la plupart des Etats ont complè-

tement changé non seulement leur système judiciaire, mais encore la forme de leurs lois. Ils ont revu et rédigé leurs lois sous forme de Code, dont ils publient de temps en temps une édition corrigée. Dans plusieurs cas ils ont adopté des Codes de procédure, et dans certains cas ils ont fait des Codes qui renferment la substance du *common law* et le fondent avec les *statutes*. Les jurisconsultes les plus capables et les plus instruits condamnent ces Codes, qui rendent, disent-ils, le droit plus incertain et moins scientifique (1). Cette question a été le sujet d'une violente controverse à New-York pendant ces dernières années. Mais cette proposition est populaire, car le peuple espère avoir ainsi un système dont la simplicité permettra à tout le monde de comprendre le droit, et rendra la justice moins chère et plus rapide. Malheureusement ces résultats n'ont pas été obtenus dans les Etats qui en ont fait l'expérience, comme par exemple dans la Californie. Un Code réellement bien fait pourrait avoir ces heureux effets. Mais on peut se demander si les Etats qui font des Codes ont pris toutes les mesures nécessaires pour être sûrs de faire un bon Code. Quand on codifie le droit d'un Etat, on s'expose à un grave danger qui n'existe pas pour un pays comme la France ou l'Angleterre. Tant que le droit d'un Etat reste *common law*, c'est-à-dire tant qu'il ne repose que sur la coutume et sur les décisions des juges, le droit de chaque Etat tende à rester en harmonie avec celui des autres Etats, parce que chaque groupe de juges profite de l'enseignement et subit l'influence des décisions des Cours fédérales et des juges des autres Etats. Mais lorsque le droit tout entier d'un État est mis sous forme de Code, toutes les divergences qui existent

(1) Ceci est peut-être moins vrai de la Louisiane, où le droit civil romain, qui a été, pour ainsi dire, le *common law* de l'Etat, offrait, pour faire un Code, une meilleure base que le *common law* anglais. Le Code de la Louisiane a pris pour base le Code Napoléon.

entre les Etats sont augmentées et perpétuées, et il naît probablement des divergences nouvelles.

Ainsi la codification augmente les divergences du droit entre les différents Etats, et ces divergences peuvent gêner les affaires et troubler les rapports ordinaires de la vie.

Quelque importantes que soient les fonctions de la magistrature en Amérique, les pouvoirs du juge sont extraordinairement limités par les Constitutions des Etats. Généralement, le juge n'est pas autorisé à faire aux jurés un résumé sur les questions de fait, il doit seulement leur exposer le droit (1). Quelquefois il est obligé de poser ses questions par écrit. Il n'a qu'un pouvoir très restreint d'envoyer en prison pour offense contre la Cour. Il lui est formellement interdit par les règlements de siéger pour une cause dans laquelle il a un parent ou des intérêts pécuniaires. Dans une Constitution, on l'oblige à être ponctuel en stipulant que, s'il arrive à la Cour plus d'une demi-heure après l'heure fixée pour l'ouverture de la séance, les avoués des parties ont le droit de s'entendre pour choisir un citoyen qui jouera le rôle de juge, et qui se mettra immédiatement à juger le procès. Et, en Californie, il ne peut toucher son traitement qu'après avoir attesté qu'il ne reste plus à juger que des causes qui lui ont été soumises depuis moins de quatre-vingt-dix jours (2).

J'arrive maintenant à trois points, qui ne sont pas seulement importants en eux-mêmes, mais qui sont instructifs

(1) La clause que l'on rencontre fréquemment est celle de la Constitution du Tennessee de 1870 (Art. VI, § 9). « Les juges ne feront point de résumés aux jurés sur les questions de fait, mais ils peuvent leur rappeler les témoignages, et leur exposer le droit. » L'Etat de Washington leur interdit même de commenter les faits. Plusieurs Constitutions sont muettes sur ce point.

(2) Les juges de la Californie ont réussi, paraît-il, à se soustraire à ce règlement. L'Idaho a une clause semblable, mais il n'accorde aux juges que trente jours. Le Montana stipule que tout magistrat, qui aura passé plus de soixante jours en dehors de l'Etat, perdra son poste.

parce qu'ils nous montrent les courants d'opinion qui ont exercé une influence sur les peuples des Etats-Unis. Ce sont :

La manière dont les juges sont nommés ;

La durée de leurs fonctions ;

Leurs traitements.

Les changements remarquables qui ont été faits dans les deux premiers points, et l'usage étrange qui s'est établi au sujet du dernier sont très significatifs pour celui qui étudie la démocratie moderne, et ils renferment une importante leçon pour l'Europe et pour les colonies britanniques.

Pendant que les Etats-Unis étaient encore une colonie anglaise, les juges supérieurs étaient nommés par le gouverneur, sauf dans Rhode-Island et dans le Connecticut, où ils étaient choisis par la législature. Lorsque, en 1776, et pendant les années suivantes, les Etats firent leurs premières Constitutions, quatre Etats (1), en plus des deux déjà nommés, confièrent les nominations à la législature, et cinq (2) les laissèrent au gouverneur avec le consentement du conseil ; le Delaware les accorda à la législature et au Président (= gouverneur) dans un vote commun (*in joint ballot*), tandis que la Georgie seule les confiait au peuple.

De 1812 à 1860, le flot des idées démocratiques est puissant ; plusieurs des anciens Etats enlèvent au gouverneur ou à la législature la nomination des juges pour la donner au peuple qui les nomme par la voie des suffrages ; et cet usage se répandit aussi parmi les nouveaux Etats à mesure qu'ils furent admis dans l'Union. Le Mississipi, en 1832, décida que tous ses juges seraient élus par le peuple. Le caractère décisif de ce changement fut amené par le grand Etat de New-York, dont la Constitution très démocratique de 1846 transféra aux citoyens la nomination au scrutin de tous les juges.

(1) La Virginie, le New-Jersey, la Caroline du Nord et le Caroline du Sud.

(2) Le Massachusetts, le New-Hampshire, la Pennsylvanie, le Maryland et New-York.

Maintenant nous voyons que dans trente-un Etats les juges sont élus par le peuple.

Parmi ces Etats se trouvent tous ceux de l'Ouest et du Sud-Ouest, ainsi que New-York, la Pennsylvanie et l'Ohio.

Dans cinq Etats ils sont élus par la législature (1).

Dans huit Etats ils sont nommés par le gouverneur, avec l'approbation du Conseil, ou de la Législature ou d'une Chambre (2).

On remarquera que presque tous les treize Etats dont les juges ne sont pas élus par le peuple appartiennent aux colonies primitives ou ont été influencés par ces colonies (par exemple le Maine a subi l'influence du Massachusetts). Ce sont ces anciennes Républiques qui ont conservé des méthodes moins démocratiques dans le choix de leurs magistrats; tandis que les nouvelles démocraties de l'Ouest, et les Etats les plus peuplés de l'Est, New-York et la Pennsylvanie, Etats qui ont été démocratisés par leurs villes, ont confié cette fonction si grave et si délicate aux mains grossières du peuple, c'est-à-dire des meneurs politiques.

A l'origine, les juges supérieurs étaient nommés à vie, dans la plupart des Etats, comme ils le sont maintenant en Angleterre depuis la Révolution de 1688 ; et ils conservaient leurs fonctions tant qu'ils se conduisaient bien. Ils ne pouvaient être privés de leurs fonctions que s'ils étaient condamnés sur une mise en accusation, ou si les deux Chambres de la législature demandaient leur renvoi par une adresse au gouverneur (3). Dans trente-six Etats

(1) Rhode-Island, le Vermont, la Virginie, la Caroline du Sud, la Géorgie.

(2) Le Massachusetts, le Connecticut, le New-Hampshire, le Delaware, le Maine, le Mississipi, New-Jersey, la Louisiane ; dans ce dernier Etat, les juges de district, et dans le Maine les juges chargés des testaments, sont élus par le peuple.

(3) Le droit de mettre un juge en accusation subsiste, mais on en fait rarement usage.

on peut renvoyer un juge à la suite d'une adresse de ce genre, si elle est votée par une majorité des deux tiers dans chaque Chambre. Les Etats ont tous conservé fidèlement cette clause salutaire de la Constitution anglaise qui s'oppose aux renvois inconsidérés. Mais le flot de la démocratie a emporté, dans presque tous les Etats, le vieux système des fonctions à vie (de l'inamovibilité). Quatre Etats seulement l'ont conservé (1). Dans les autres, les juges sont nommés pour une période qui varie de deux ans dans le Vermont à vingt et un ans en Pennsylvanie. La moyenne est de huit à dix ans ; mais un juge est toujours rééligible, et il est ordinairement réélu s'il n'est pas trop vieux, s'il a donné satisfaction au barreau, et s'il n'a pas déplu au parti qui l'a élu.

Les traitements que l'on donne aux juges des Cours supérieures vont de 8.000 dollars (40.000 fr.) (président de la Cour) en Pennsylvanie et de 10.000 dollars (50.000 fr.) à New-York, à 2.000 dollars dans l'Orégon et 2.500 dans le Vermont. La moyenne est de 4.000 à 5.000 dollars (+ 500 dollars au président de la Cour). Cette somme ne suffit pas, surtout dans les grands Etats, pour attirer les hommes de talent. A la règle que les juges des tribunaux inférieurs reçoivent des traitements inférieurs il y a des exceptions dans les grandes cités, où les juges des tribunaux inférieurs sont plus « mêlés à la politique » et obtiennent ainsi des traitements disproportionnés avec leur situation (2). En général, les nouveaux Etats de l'Ouest

(1) Le Massachusetts, Rhode-Island, New-Hampshire, Delaware, tous des Etats primitifs. Dans Rhode-Island, la législature peut théoriquement renvoyer les juges. En Floride, les trois juges de la Cour suprême sont actuellement élus par le peuple (Const. de 1886) mais les sept juges de circuit sont nommés par le gouverneur.

(2) Par exemple les juges de police de la cité de New-York et les juges de circuit du Comté de Wayne, Michigan, où se trouve la ville de Détroit.

sont ceux qui payent le plus mal, parce que leur population de fermiers ne voit pas l'importance d'avoir, dans les tribunaux, des hommes d'une grande valeur, et qu'elle trouve que 4.000 dollars sont une somme plus que suffisante pour un homme modeste. La moyenne peu élevée des traitements des juges fédéraux confirme cette tendance.

Un seul des trois phénomènes que j'ai décrits : — élection par le peuple, courte durée des fonctions, et traitements peu élevés — suffirait pour faire baisser le caractère des magistrats. Les élections populaires mettent le choix entre les mains des partis politiques, c'est-à-dire de groupes de meneurs politiques prêts à se servir de toutes les fonctions comme d'un moyen pour récompenser les services politiques, et pour donner à des partisans reconnaissants des postes qui auront peut-être une importance politique. La courte durée des fonctions offre de nombreuses occasions de se débarrasser d'un homme qui a échoué, sans toutefois avoir commis une faute justifiant la législature à demander son renvoi ; mais elle oblige aussi le juge à ne pas oublier de rester en bons termes avec ceux qui ont fait de lui ce qu'il est, et qui tiennent sa fortune entre leurs mains. Elle engendre la timidité et tue l'esprit d'indépendance. Les petits traitements empêchent les hommes de talent de briguer des postes dont le revenu représente à peine un dixième de ce que peut gagner un grand avocat en plaidant pour des particuliers. Si l'on réunit ces causes d'infériorité, on ne sera pas surpris d'apprendre que dans beaucoup d'Etats américains les juges de l'Etat n'ont qu'une intelligence très moyenne et des connaissances très insuffisantes, inférieures et quelquefois très inférieures à celles des meilleurs avocats qui plaident devant eux. Il est moins facile de se faire une opinion sur leur caractère et surtout sur ce qu'on peut appeler, même en Amérique où l'on ne porte point des collets en fourrure, « la pureté de l'hermine judiciaire ». Autant qu'un étran-

ger peut s'en rendre compte, la corruption pécuniaire semble rare, peut-être très rare, mais les mauvaises influences ont d'autres façons d'agir sur l'esprit du juge, et d'affaiblir la confiance qu'il a dans son impartialité, confiance qui est aussi nécessaire que l'impartialité elle-même. Et si on laisse de côté les questions de malhonnêteté et d'injustice, on peut ajouter qu'il est fâcheux que les juges ne soient pas, au point de vue intellectuel et social, au moins égaux aux avocats.

Ce mal est sérieux. Mais l'observateur européen s'attend à le trouver bien plus grave qu'il ne l'est en réalité. Dans la plupart des Etats où règne le système électif, les juges sont respectables ; et dans quelques cas ce sont des hommes réellement éminents. Il y a déjà plusieurs années que le Michigan a des juges excellents et respectés. Un des derniers juges a siégé pendant trente-deux ans, et a été réélu six fois successivement. Même en Californie et dans l'Arkansas, les résultats ne sont pas aussi déplorables qu'on aurait pu le supposer. La cité de New-York, sous la domination du Tweed Ring, a été la seule cité où il y ait eu des scandales judiciaires certains ; et même à cette époque de honte, la Cour d'appel d'Albany, tribunal supérieur de l'Etat, ne cessa pas de mériter le respect des bons citoyens. La justice civile entre particuliers est bien administrée dans toute l'étendue des Etats-Unis ; et les cas fréquents où des criminels ne sont pas condamnés ou ne sont pas punis après avoir été condamnés, doivent être attribués non pas à la faiblesse ou à la partialité des juges, mais à la faiblesse des jurys et aux retards qu'entraîne la complexité de la procédure criminelle.

Pourquoi des sources de maux aussi graves n'ont-elles pas produit des résultats aussi mauvais ? On peut suggérer pour cela trois raisons :

La première, c'est la coexistence dans chaque Etat des tribunaux fédéraux dont les juges sont ordinairement capables et honnêtes. Leur présence contribue à empêcher

les juges de l'Etat, quelque inférieurs qu'ils soient personnellement, de perdre le sentiment de la responsabilité et de la dignité qui est indispensable aux fonctions judiciaires ; et les meneurs politiques eux-mêmes n'osent pas, sous les yeux de ces magistrats, proposer comme candidats des hommes tarés ou notoirement incapables.

Une autre raison, c'est l'influence de l'opinion publique qui se rend compte de l'intérêt qu'a la communauté à ce que les lois soient appliquées honnêtement, et qui a horreur de la turpitude chez un haut fonctionnaire. Le peuple sert de modérateur pour les Conventions qui choisissent les candidats de chaque parti; il leur fait sentir qu'elles se font du mal à elles-mêmes et qu'elles nuisent à leur cause si elles mettent en avant un personnage d'une réputation douteuse; les juges eux-mêmes redoutent l'opinion publique et surtout les critiques de la presse qui ne se gêne pas pour dire la vérité. La théorie démocratique, qui a fait du mal en introduisant le système électif, y remédie en partie en soumettant les magistrats à la lumière de la pucité et en les obligeant aussi à considérer l'honnêteté comme la meilleure politique. On rend compte, ou on peut rendre compte de tout ce qui se passe à la Cour. Le juge est obligé d'indiquer les motifs de tous les jugements qu'il prononce.

Enfin, il y a l'influence du barreau, influence puissante même de nos jours, quoiqu'il joue maintenant un rôle moins brillant que celui qu'il joua autrefois. Les chefs de parti locaux qui choisissent les candidats et qui dirigent les Conventions sont, pour la plupart, des avocats dans certains Etats, ou du moins ils sont en relations d'amitié avec les principaux avocats de l'Etat ou du district. Or les avocats n'éprouvent pas seulement une répugnance professionnelle à confier les lois à des mains incapables, la répugnance qu'éprouve le maçon habile à voir mal construire un mur, ils ont encore un intérêt personnel à faire élire des hommes suffisamment compétents pour comprendre leurs plaidoiries. Ils ne tiennent pas à avoir des juges igno-

rants et faibles auprès de qui les meilleurs arguments n'ont aucune portée ; il est désagréable pour eux de n'être point sûrs qu'un avis qu'ils ont exprimé devant un client, ou un point de droit qui leur paraît clair, seront confirmés par le jugement de la Cour. C'est pourquoi, les avocats s'efforcent souvent de faire tomber le choix de leur parti, pour les fonctions de juge, non pas évidemment sur un grand avocat qui ne voudrait pas accepter un poste de 4000 dollars alors que sa clientèle lui rapporte 14000 dollars, mais sur le plus compétent de ceux qui veulent, dans un parti, accepter le poste. J'ai toujours cherché à savoir, dans tous les Etats que j'ai visités et dans lesquels existe le système électif, comment il se faisait que les juges ne fussent point pires, et on m'a toujours répondu que les avocats étaient intervenus pour empêcher tel ou tel mauvais choix, ou s'étaient entendus pour recommander un candidat, et que les partis avaient cédé aux désirs du barreau. Quelquefois, quand les meneurs politiques sont obligés de s'observer, ou que le barreau est particulièrement dévoué au bien public, on présente un homme qui n'a pas d'autres titres que son caractère et son savoir. Mais plus fréquemment les avocats exercent une pression sur un parti pour qu'il désigne des hommes capables. Ainsi lorsque, il y a quelques années, les Républicains de New-York présentèrent de mauvais candidats, quelques-uns des premiers avocats républicains conseillèrent aux démocrates de choisir des hommes plus recommandables, et lancèrent ensuite un manifeste en faveur de ces derniers, qui furent élus aux élections.

Ces causes, et surtout la dernière, ont une grande importance pour neutraliser les effets des élections populaires et de la courte durée des fonctions. Mais elles ne peuvent pas neutraliser les effets des petits traitements. Par suite, si les juges se rendent rarement coupables de corruption et de partialité, souvent ils sont visiblement inférieurs aux avocats qui plaident devant eux.

On est obligé d'indiquer ce qui se fait, généralement, car, les différences entre les Etats sont trop nombreuses, pour qu'on puisse les examiner toutes. Dans quelques Etats, surtout dans le Nord-Ouest, ceux qui sont à la tête des partis et du barreau sont honorables, et le sentiment de l'intérêt commun fait que tout le monde désire avoir les meilleurs juges possibles avec les traitements établis. Dans d'autres, il y a des traditions que les meneurs politiques eux-mêmes n'osent pas violer. La Pennsylvanie dont la législature et le gouvernement des cités ont été malhonnêtes, et peu influencés par le barreau, choisit toujours cependant des juges capables (1). Les scandales de Barnard et de Cardozo (2) furent dus au fait que la nombreuse et ignorante population de New-York était entraînée par une bande de politiciens de profession qui ne craignaient pas les bons citoyens et ne se préoccupaient pas du barreau.

De même que certaines institutions fonctionnent moins bien qu'elles ne devraient fonctionner théoriquement, il y en a heureusement d'autres qui fonctionnent mieux.

La vente des charges, sous l'ancienne monarchie française, la vente des grades dans l'armée anglaise jusqu'en 1871, la corruption des électeurs qui était jadis si répandue en Angleterre, la vente du patronage et de la nomination des clergymen aux cures, qui existe encore dans l'église anglicane, ne pouvaient pas et ne peuvent pas se défendre en théorie, et elles sont toutes mauvaises dans la pratique. Mais aucun de ces abus n'a fait tout le mal qu'aurait pu prévoir un philosophe, parce que d'autres causes venaient mitiger et diminuer ces maux.

Les changements des vingt dernières années ont, en

(1) La Pennsylvanie, il faut l'avouer, paye mieux que les autres Etats, et choisit ses juges pour une longue période ; c'est pourquoi elle peut en avoir de meilleurs que la plupart des autres Etats.

(2) Les fameux juges du Tweed-Ring en 1869-1871.

somme, produit de bons résultats. Quelques Etats qui avaient confié la nomination des juges à la législature, comme le Connecticut, ou au peuple, comme le Mississipi, ont fait de nouvelles Constitutions ou des amendements qui la confient au gouverneur avec le consentement du Sénat ou d'une Chambre (1). D'autres ont élevé les traitements, ou prolongé la durée de la période pour laquelle les juges sont nommés, ou bien ils ont, comme New-York, introduit les deux réformes à la fois. De 1860 à 1891 les huit nouveaux Etats de l'Ouest admis dans l'Union ont tous, il est vrai, laissé au peuple le choix des juges, et en 1891 le Kentucky ne s'est pas décidé, quoique sa magistrature ait beaucoup perdu de son ancienne renommée, à accorder de nouveau la nomination des juges à l'exécutif qui l'avait eue jusqu'en 1850. Mais cependant, durant cette période, aucun des anciens Etats, excepté la Floride, n'a enlevé le droit de nomination à la législature ou au gouverneur pour le donner au peuple. A ce point de vue au moins, la marée de la démocratie, qui allait toujours croissant depuis de nombreuses années, semble sinon reculer, du moins avoir atteint son maximum. Le peuple américain, si hardi quelquefois dans ses expériences, a un fond de bon sens qui le pousse à observer les résultats et qui le rend toujours prêt à revenir sur ses anciennes décisions.

(1) Dans le Connecticut le changement s'est fait sur la demande de l'ordre des avocats de l'Etat, qui voyaient avec regret que le parti de la majorité dans la législature nommait aux fonctions de juge des hommes d'un mérite inférieur.

# CHAPITRE XLIII

## LES FINANCES DES ÉTATS

Les systèmes financiers en vigueur dans plusieurs Etats offrent à l'homme d'Etat pratique et à celui qui étudie la politique comparée, le champ d'étude le plus vaste et le plus instructif qui se présente dans toute la série des institutions américaines. Il serait très désirable qu'un homme, muni de toutes les connaissances spéciales nécessaires, les examinât au point de vue théorique, et présentât sous une forme concise les résultats de son examen. Je ne saurais entreprendre ce travail, non seulement parce que je ne possède point ces connaissances spéciales, mais encore parce que le sujet est trop vaste, et qu'il est difficile de se procurer en Europe les matériaux indispensables. Il faut moins chercher ces matériaux dans les Constitutions des Etats que dans leurs lois, et dans les rapports présentés par les fonctionnaires du département des finances, et par les commissions spéciales nommées de temps à autre pour étudier cette question ou une branche de cette question. Tout ce que je puis essayer de faire ici, c'est de dire un mot des lignes les plus saillantes de ce sujet, et de recueillir dans les Constitutions quelques exemples des dangers que redoute le peuple des Etats et des remèdes qu'il a proposés.

Ce que j'ai à dire se rattache aux idées suivantes :

But pour lequel l'Etat a besoin d'impôts.

Formes des impôts.
Exemptions d'impôts.
Manières de percevoir les impôts.
Limites au droit d'imposer.
Dette de l'Etat.
Restrictions apportées au droit d'emprunter.

I. Le budget de l'Etat est rarement élevé, par rapport à la richesse des habitants, parce que les principales dépenses de l'administration sont supportées non par l'Etat, mais par ses subdivisions, les comtés et surtout par les cités, et par les villes. Les principales dépenses dont se charge un Etat en tant que corps constitué sont : 1° Les traitements de ses fonctionnaires exécutifs et judiciaires, et les frais de la procédure judiciaire qui s'y rattachent, tels que les indemnités accordées aux jurés et aux témoins. 2° La milice volontaire de l'Etat. 3° Les institutions de charité et autres institutions publiques, telles que les asiles d'aliénés, les universités, les écoles d'agriculture de l'Etat, etc. (1) les crédits affectés aux écoles (2). 4° Les prisons d'Etat, généralement peu nombreuses, puisque le comté entretient sa prison. 5° Les monuments de l'Etat et les travaux publics, y compris, dans quelques cas, les canaux. 6° L'intérêt de la dette de

(1) Les Constitutions de la Louisiane et de la Géorgie permettent à l'Etat de fournir des bras et des jambes de bois aux anciens soldats confédérés; le Mississipi ordonne de leur faire une pension, à eux ou à leurs veuves.

(2) Tous les Etats ont mis de côté pour l'entretien des écoles, des écoles d'agricultures et d'arts et métiers, et pour les autres établissements d'éducation et les institutions de bienfaisance, y compris souvent les universités, des sommes considérables produites par la vente de terres des pays de l'ouest, que le gouvernement fédéral leur avait données dans ce but à diverses époques, à partir de 1875, et aussi quelquefois par la vente de terres dont les Etats avaient à l'origine affecté le produit à ces établissements. Jusqu'en 1888, le gouvernement des Etats-Unis a donné, pour que le produit en soit affecté à l'enseignement, 77.488.192 arpents de terre (acres).

l'Etat. Des impôts perçus dans chaque Etat d'après les lois de l'Etat à ce sujet, une petite partie est prise par l'Etat lui-même et consacrée à payer les dépenses qui lui incombent (1). En 1882, sept Etats seulement percevaient, pour les besoins de l'Etat, des impôts s'élevant à plus de 2.000.000 de dollars. En 1891, les recettes brutes de New-York s'élevaient à 21.243.639 dollars (pop. en 1890, 6000.000); de l'Ohio, à 3.419.000 dollars (pop. 3.680.000). Ce sont là de petites sommes, si on les compare à la population et à la richesse de ces Etats, ou aux impôts prélevés par les autorités locales pour les besoins locaux. Elles sont petites aussi en comparaison de ce qui est perçu pour le compte de l'Union fédérale sous forme de contributions indirectes (2).

II. — Le gouvernement national perçoit ses impôts sous la forme de contributions indirectes, de droits de douane et de droit d'accise. Cependant, il a le droit d'établir des impôts directs et il a largement usé de ce droit pendant la guerre civile. Maintenant (1894), il a établi un impôt sur le revenu, dont sont exempts d'ailleurs les petits revenus. D'un autre côté, les recettes des Etats proviennent presque complètement des contributions directes, car la Constitution fédérale interdit aux Etats d'établir des droits d'importation et d'exportation, à moins d'y être au-

(1) Dans l'Etat du Connecticut (population en 1883, 650.000 hab.) le revenu total des impôts était en 1883-1884 de 8.524.776 dollars (42.583.880 fr.); les impôts étaient perçus et distribués comme suit :

| | | |
|---|---|---|
| L'Etat. . . . . . . . | 1.462.328 | dollars. |
| Comtés . . . . . . . | 1.131.766 | — |
| Villes . . . . . . . . | 2 808.682 | — |
| Cités et bourgs . . . | 1.636.957 | — |
| Districts des écoles . . | 1.485.043 | — |

(2) Des droits de timbre furent établis aussi pendant la guerre civile, mais maintenant le gouvernement national les a supprimés.

torisés par le Congrès, et dans ce dernier cas les droits que le Congrès les a autorisés à percevoir doivent être versés au Trésor fédéral. Le principal impôt de l'Etat est un impôt sur la propriété, basé sur une évaluation de la propriété, et généralement de toute la propriété, immobilière et mobilière, qui se trouve soumise à la juridiction des impôts.

L'évaluation est faite par des fonctionnaires qu'on appelle estimateurs (*appraisers*) ou répartiteurs (assessors), et qui sont nommés par les communautés locales, d'après les lois générales de l'Etat (1). Ils ont pour devoir d'évaluer toute propriété imposable, c'est-à-dire toute propriété de quelque nature qu'elle soit, qu'ils peuvent découvrir ou trouver dans la sphère de leur autorité. Comme la contribution à donner à l'Etat ou au comté dans cette sphère est proportionnelle à la quantité et à la valeur de la propriété imposable, les répartiteurs locaux et les propriétaires ont un motif évident d'évaluer la propriété au-dessous de sa valeur réelle, car ils soulagent ainsi la communauté d'une partie de son fardeau. L'Etat essaie par conséquent de corriger leur travail en créant ce qu'on appelle un Conseil d'égalisation (*a Board of Equalization*), qui compare et revoit les évaluations faites par les divers fonctionnaires locaux, afin de faire évaluer justement et de la même manière toutes les propriétés des diverses localités, et de leur faire supporter leur part exacte des fardeaux publics. De même, le comté a souvent son Conseil d'égalisation qui surveille et rectifie les évaluations des villes et des cités qu'il renferme. Cependant, ces Conseils ne réussissent pas à établir une évaluation réellement égale, et le comté ou la ville honnête, qui indique à peu près la valeur de sa propriété, en souffre, en payant plus que sa part. On évalue la propriété à un prix bien inférieur à sa valeur réelle. Dans le Con-

(1) Ceci n'est peut-être pas vrai dans tous les détails pour tous les Etats, mais représente seulement les usages d'une manière générale.

necticut, par exemple, la loi ordonne de prendre pour base la valeur marchande, mais l'évaluation varie entre un tiers et les trois quarts de cette valeur (1). On se plaint partout en Amérique de l'échelle très variable d'après laquelle les répartiteurs font leurs évalutions et des inégalités qui en résultent.

Un mal encore plus grave, c'est qu'une très grande partie de la propriété imposable échappe aux impôts. On ne peut pas cacher les terres ou les maisons ; un fonctionnaire zélé peut découvrir les bestiaux et le mobilier. Mais une grande partie, souvent la plus grande partie de la fortune d'un homme riche, se compose de ce que les Américains appellent « la propriété intangible », de billets à ordre, d'obligations, de rentes, d'hypothèques sur les pays de l'Ouest (2). Il est impossible d'atteindre cette richesse, à

(1) La commission spéciale des impôts, dans le Connecticut, dit dans un rapport récent (1887) très clair et très intéressant : « Un des grands défauts de l'application pratique de nos lois sur les impôts, c'est l'inégalité de la répartition et de l'évaluation. Cela se voit dans les différences qui existent entre les villes. On sait fort bien que, rarement et dans un très petit nombre de villes, les répartiteurs évaluent la propriété foncière à ce qu'ils savent être sa valeur réelle. Au contraire, ils font d'abord cette évaluation et ensuite ils inscrivent dans leur liste une somme qui varie entre 33 et 75 % de cette valeur. Ils font des réductions semblables dans l'évaluation de la propriété mobilière, mais ici il y a encore moins d'uniformité et par suite plus d'injustice » (p. 8). « Les mobiliers d'une valeur de plus de 500 dollars représentent 9.500 dollars dans une de nos villes, tandis qu'une ville voisine, dont la population est deux fois moindre, déclare une valeur de 12.900 dollars » (p. 16.)

(2) Les effets ou les actions, même s'ils appartiennent à une compagnie étrangère à l'Etat, n'occasionnent aucune difficulté, parce que tous les Etats soumettent à un impôt les compagnies et les sociétés qui sont dans leur territoire, et la plupart ont adopté le principe que, si les actions d'une compagnie étrangère à un Etat ont été imposées par un autre Etat, elles ne seront pas imposées de nouveau dans la main de celui qui les possède et qui a sa résidence dans un autre Etat. Les lois

moins que le possesseur veuille bien la déclarer ; et même si l'on oblige le propriétaire à faire sous serment une déclaration des biens imposables qui lui appartiennent, il a intérêt à ne pas indiquer ce genre de propriété. La commission du Connecticut dit dans son rapport :

« La proportion de ces valeurs intangibles par rapport aux autres genres de propriété imposable a diminué régulièrement d'année en année. En 1855, elle était à peu près de 10 % de la valeur totale, en 1865 de 7 1/2 %, en 1875 d'un peu plus de 5 % et en 1885 de 3 3/4 %. Néanmoins, pendant cette période, le nombre et la valeur des chemins de fer des Etats, des actions des villes et des prêts hypothécaires de l'Ouest ont considérablement augmenté, et les citoyens de toutes nos villes ont placé de fortes sommes de cette manière. Pourquoi ne figurent-elles pas dans la liste de la propriété imposée ? Les termes de la loi sont explicites, et les amendes infligées pour infraction à la loi sont aussi sévères que possible... La vérité, c'est qu'aucun système de lois ne pourra jamais atteindre directement la plus grande partie de la propriété intangible. On ne la voit pas, et le propriétaire ne la déclare pas volontairement, on peut tout au plus, dans la plupart des cas, faire des conjectures. De plus, dans un gouvernement libre, les individus ont l'habitude de juger par eux-mêmes de la justice et de la valeur des lois, et ils ne sont que trop portés à profiter du doute quand ils peuvent interpréter la loi en leur faveur. La forme même du serment qu'il prononce au sujet de la répartition des impôts lui permet de se soustraire à la loi, car on lui demande de déclarer sa propriété qu'il sait ou qu'il croit être imposable et dont il se souvient. Celui qui ne croit pas qu'un prêt sur une ferme de l'Ouest ou une action de chemin de fer d'un autre Etat devraient être soumis à un impôt, est trop souvent porté à jurer que, d'après

des Etats et les répartiteurs d'impôts peuvent très bien arriver à atteindre dans chaque Etat la propriété de la société elle-même.

lui, ils ne sont pas soumis à l'impôt. D'après la loi actuelle, c'est peut-être une charge pour la conscience d'un grand nombre, mais c'en est une pour la propriété d'un très petit nombre, non pas parce qu'il y en a peu qui devraient payer, mais parce qu'il y en a très peu que l'on puisse obliger de payer. On cache ordinairement les billets et les obligations aux répartiteurs qui, d'ailleurs, ne font pas de grands efforts, dans la plupart des villes, pour les découvrir (1). Le résultat, c'est qu'un très petit nombre de personnes et de villes très honnêtes, un petit nombre de propriétés supportent tout le fardeau de cet impôt. Tel a été le résultat des lois de ce genre dans tous les Etats. »

Une comparaison entre les listes des sommes soumises à l'impôt et les registres des testaments montra à la commission que, en 1884, plus d'un tiers des biens mobiliers soumis à la répartition, dans l'Etat du Connecticut, avaient échappé à l'impôt, et que la proportion était encore bien plus grande en 1886. En présence de cette constatation, ils recommandèrent « d'effacer des listes tous les articles de propriété intangible ». Les inventaires des propriétés des décédés dans leurs testaments, et les déclarations faites par ces mêmes personnes aux répartiteurs « montrent, pour ne pas dire autre chose, peu de points de contact ». Le Connecticut est une République qui dépasse la moyenne presque à tous les points de vue. Dans toutes les parties du pays, on entend dire la même chose (2). Les déclarations

(1) Un ancien répartiteur d'une de nos principales villes disait qu'il avait essayé, étant en fonctions, de faire entrer dans la « grande liste » ce genre de propriété, et qu'il avait réussi à découvrir et à ajouter plus de 200.000 dollars ; mais il ajoute : « Ce fut peut-être la cause de ma défaite aux élections suivantes. » De même dans la Virginie de l'Ouest, un répartiteur qui trouvait la déclaration d'un négociant fausse menaçait de la lui faire faire sous serment. « Si vous le faites, lui dit le négociant, je voterai contre vous la prochaine fois. »

(2) La commission des impôts de la Virginie occidentale,

envoyées au sujet des contributions à payer sont rarement sincères ; et non seulement une grande partie de la propriété se trouve exemptée des charges qui devraient peser sur elle d'après la loi, mais la conscience publique est démoralisée par les nombreux serments que les contribuables sont obligés de prêter avec l'intention de ne pas en tenir compte et de ne pas dire la vérité. C'est là un grand mal, et un autre système, quel qu'il fût, serait certainement préférable (1).

en 1884, dit : « A présent, tous les impôts sur la propriété invisible sont payés par quelques citoyens particulièrement consciencieux, par les veuves, les exécuteurs testamentaires, et les tuteurs des aliénés et des enfants. En fait, il est rare qu'un commerçant un peu malin déclare avoir beaucoup de billets à ordre, d'actions ou d'argent. La vérité, c'est que, dans la Virginie occidentale, ce genre d'impôts est aussi volontaire et peut être considéré de la même façon qu'un don à l'église du voisinage ou à l'école du dimanche. » Les rapports des commissions de divers autres Etats disent la même chose. Voyez, particulièrement, le rapport de la commission des impôts de Baltimore, 1886 ; et le rapport complémentaire d'un membre de la commission du Maryland, M. Richard T. Ely, qui a réuni et exposé beaucoup de témoignages instructifs sur l'inutilité des efforts tentés pour imposer la propriété intangible (Baltimore, 1888). Une commission de Boston, en 1891, conseilla d'imposer seulement la propriété immobilière, parce que, disait-elle, en imposant les biens personnels, comme l'ordonnent les lois du Massachusetts, on impose deux fois beaucoup de choses.

(1) Le juge Foster, dans le cas de Kirtland v. *Hotchkiss*, 42 *Conn. Rep.*, p. 449. — De même M. David A. Wells, commissaire spécial pour les impôts, devant la législature de New York, dit dans son rapport : « Le serment, en tant que contrainte ou comme garantie de la vérité dans les déclarations officielles, a cessé presque complètement d'être efficace ; en d'autres termes, le parjure direct ou implicite est devenu tellement commun qu'on ne s'en préoccupe presque pas. Tel est le témoignage à peu près unanime des fonctionnaires qui ont eu à appliquer fréquemment, pendant les dernières années, les lois sur la perception des impôts dans la Nation et dans les Etats. »

Le professeur E. A. Seligman, dans un excellent article paru dans le *Political Science Quarterly*, mars 1890, résume ainsi

Il n'y a probablement pas un seul Etat dans l'Union dont on ne put dire la même chose. Dans l'Ohio, par exemple, le gouverneur fait les remarques suivantes dans un message spécial d'avril 1887 :

« La grande majorité des biens mobiliers de cet Etat n'est pas déclarée, mais elle est complètement et frauduleusement soustraite à l'impôt. Le public semble croire qu'il y a des injustices et des inégalités dans la répartition des impôts, et qu'il n'y a point de mal à frustrer l'Etat, quoiqu'on soit obligé de faire pour cela une fausse déclaration et de commettre un parjure. Cette offense contre l'Etat et contre la morale est trop fréquente parmi les gens riches, qui ont la réputation d'être honorables, et qui occupent une position correspondante dans la société. »

Dans l'Etat de New-York, l'évaluation des biens mobiliers diminua de 1871 à 1884 de 107.184.371 dollars, et en 1888, les biens mobiliers ne payaient que 10 °/o des impôts et les biens immobiliers 90 °/o. En Californie, les biens mobiliers furent imposés sur une valeur de 220.000.000 de dollars, et en 1887 sur une valeur de 164.000.000 de dollars, tandis que pendant ces quinze années, la propriété immobilière montait de 417.000.000 de dollars à 791.000.000.

Je me suis arrêté sur ces faits, non seulement parce qu'ils montrent les difficultés inhérentes à l'impôt sur la propriété, difficultés naturellement plus grandes dans un pays où plusieurs Etats situés à côté l'un de l'autre ont le droit d'établir les impôts comme il leur plaît, mais aussi

ses raisons contre l'impôt sur la propriété : « L'impôt actuel sur la propriété, pour avoir voulu imposer les choses intangibles aussi bien que les choses tangibles, pèche contre les lois essentielles de l'uniformité, de l'égalité et de l'universalité de l'impôt. Il accorde une prime à la malhonnêteté et démoralise la conscience publique. Il fait de la déception un système et de la friponnerie une science. Il pèse plus lourdement sur ceux qui peuvent le moins payer. Il fait peser un double impôt sur un homme et accorde au suivant une immunité complète. »

parce qu'ils servent à expliquer l'amertume qu'éprouvent les fermiers américains aussi bien que le peuple contre les capitalistes. La plus grande partie de la richesse accumulée par ces derniers échappe à l'impôt, tandis que le fermier qui est propriétaire de ses terres, aussi bien que l'ouvrier qui consacre ses économies à la maison dans laquelle il demeure, est taxé et imposé d'après cette propriété visible. En réalité, on peut dire de la plupart des Etats que, avec le système actuel des taxes, plus une ville est grande, plus est petite la proportion des biens mobiliers atteinte par l'impôt (car il est plus facile de cacher ces biens dans les grandes villes), et plus un homme est riche, moins sont élevées par rapport à ses biens les contributions qu'il paye à l'Etat (1). Ajoutez à cela que le riche ressent moins, relativement à son revenu, le fardeau des impôts indirects, puisque le tarif protecteur n'élève pas seulement le prix des articles de luxe mais, encore celui de toutes les choses nécessaires, sauf certains aliments (2).

(1) Dans l'Iowa, le vérificateur des comptes de l'Etat écrivait dans son rapport, il y a quelques années : « La partie de la propriété qui échappe le plus à l'impôt est celle qui paye les plus gros dividendes » ; et dans le Kentucky : « La propriété du petit propriétaire est d'ordinaire évaluée proportionnellement beaucoup plus haut que celle de son riche voisin. »

(2) Un publiciste expérimenté du Massachusets m'écrit au sujet de ce passage dans mon livre : « Si un Etat force un individu à faire une déclaration complète de ses biens mobiliers et qu'un autre Etat ne le fasse pas, le capital tendra à s'en aller du premier au second. Dans le Vermont, par exemple, on oblige tout individu à faire, sous peine d'amende et sous la foi du serment, une déclaration de tous ses biens mobiliers, et le résultat paraît être que le capital sort de cet Etat. » — Dans l'Etat de New-York, la loi impose la propriété intangible, mais si un individu ne déclare rien, les répartiteurs ont l'ordre de le taxer d'après ce qu'ils savent ou supposent ; et la somme fixée devient une affaire de « négoce ». En pratique, il n'y a que les fidéicommissaires et les sociétés qui fassent une déclaration, les capitalistes n'en font pas. C'est un cas de mauvaise loi tempérée par la violation de celle-ci. »

Outre l'impôt sur la propriété, qui est la principale source des recettes, les Etats mettent un impôt sur certains commerçants ou sur certains métiers (1), quelquefois

Dans le Massachusetts, l'usage de chaque ville dépend surtout des répartiteurs. A Boston, le bureau central a décidé de ne laisser échapper personne et pendant vingt ans il a augmenté tous les ans les évaluations jusqu'à ce que la victime ait fait une déclaration. D'abord les gens hésitaient à quitter la ville avant le 1er mai (la répartition se fait à cette époque), mais cette hésitation ne fut pas de longue durée, et maintenant presque tous les capitalistes ont des maisons de campagne où ils se rendent à un moment où la saison est encore froide. Ici ils sont reçus à bras ouverts par les répartiteurs qui sont heureux d'accepter ce qu'ils veulent bien payer, et leur influence, leurs impôts, leurs dons sont perdus pour la cité. Quelquefois les répartiteurs d'une ville de province se mettent dans la tête de serrer la vis comme les autorités de la cité, et alors il se produit un beau désordre. Comme les gens riches résident dans un quartier de la ville de province, on s'adresse à la législature pour obtenir que la ville soit divisée, et le voisinage de Boston est ainsi coupé en morceaux petit à petit.

(1) La Caroline du Nord donne à la législature le pouvoir de taxer tous les genres de commerce, toutes les professions et les asiles. L'Arkansas, en 1868 (art. X, § 17), ordonna à son assemblée générale d'imposer « tous les privilèges, toutes les professions et tous les métiers qui ne sont pas réellement utiles à la société », et elle ajouta que toutes les autres branches en seraient exemptées. Mais comme il trouva sans doute difficile de déterminer les métiers qui sont inutiles, il supprima cette clause dans sa Constitution de 1874, et maintenant il permet d'imposer seulement « les marchands ambulants, les colporteurs, les bacs, les expositions, les privilèges ».

Les personnes ou les choses qui peuvent avoir à payer un droit de licence ou une taxe de métier, sont les suivantes, dont quelques-unes sont mentionnées dans un Etat, les autres dans un autre : les colporteurs, les marchands ambulants, les commissaires-priseurs, les courtiers, les commissionnaires du mont-de-piété, les négociants, les commissionnaires en marchandises, « les personnes qui vendent d'après échantillons », les directeurs de spectacles forains, les prestidigitateurs, les aubergistes, les ponts à péage, les bacs, les télégraphes, les courriers (c'est-à-dire

sous forme de licence, de taxes sur les franchises dont jouit une société, d'impôts sur les actions de chemin de fer ou (dans quelques Etats) d'impôts sur les successions collatérales. On a eu rarement recours jusqu'ici à ce qu'on appelle les « droits de décès », c'est-à-dire aux droits de succession par testament, ou par legs ou aux droits de succession, et on n'a guère fait usage de l'impôt sur le revenu. Cependant cinq Etats permettent de l'établir. Quant à la capitation, l'usage varie beaucoup. Quelques Constitutions (l'Ohio par ex., l'interdisent, comme « injuste et oppressif » ; d'autres ordonnent de l'établir ou (comme le Nord-Dakota) permettent à la législature de l'établir, tandis que la moitié des Etats n'en dit rien. Là où il existe, la loi ordonne quelquefois de l'employer pour les écoles ou pour d'autres institutions utiles qui sont spécifiées, telles que des secours aux pauvres, afin que les pauvres, qui peut-être ne payent pas d'autre impôt direct, sentent qu'ils doivent contribuer aux dépenses publiques, surtout à celles dont ils bénéficient eux-mêmes directement. L'impôt de capitation est toujours peu élevé, 1 à 3 dollars : quelquefois (comme au Tenessee) on en fait une condition préalablement nécessaire pour jouir de la franchise électorale. On le fait rarement payer aux femmes ou aux mineurs.

Dans quelques Etats, les sociétés « étrangères », créées par un autre Etat ou domiciliées dans un autre Etat, payent des impôts plus élevés que celles du pays. Le New-Hampsire réussit à chasser de son territoire les compagnies d'assurances « étrangères » en leur faisant payer un impôt.

On commence à trouver des exemples d'un impôt pro-

les gens chargés du factage), les épiciers, les marchands de liqueurs, les assurances, les agents pour les brevets d'invention, les personnes ou les sociétés qui jouissent de privilèges, les banques, les chemins de fer, les animaux domestiques nuisibles.

gressif sur les héritages, et sur le revenu comme dans quelques cantons suisses. La Californie a essayé, par sa fameuse Constitution de 1879, d'imposer deux fois la même propriété.

On cherche toujours à frapper les Compagnies dotées de la personnalité, surtout les banques et les chemins de fer (1).

Les Constitutions récentes enjoignent souvent à la législature de veiller à ce que ces entreprises soient imposées convenablement et, quelquefois, elles lui interdisent de se priver jamais du droit d'imposer une société, de peur, sans doute, que ces puissantes compagnies n'achètent à une législature complaisante l'exemption de toute charge publique. Cependant la manière d'imposer ces compagnies varie d'un Etat à l'autre, et il n'y a aucune méthode nette et précise.

III. — Dans la plupart des Etats, certaines catégories de propriétés sont exemptes d'impôts. Ce sont, par exemple, les édifices et autres propriétés de l'Etat, ou d'une localité, les cimetières, les écoles et les universités, les établissements d'éducation, les institutions ou les sociétés charitables, scientifiques, littéraires, agricoles, les bibliothèques publiques, les églises et autres édifices ou propriétés dont on se sert pour les besoins de la religion, le mobilier, les outils et instruments nécessaires à une ferme, l'argent déposé à la Caisse d'épargne. Souvent aussi, on stipule que la propriété mobilière au-dessous d'une certaine somme ne sera point soumise à l'impôt, et quelquefois aussi les ministres de la religion sont exemptés de l'impôt jusqu'à un certain revenu (comme par exemple dans l'Etat de New-York, 1.500 dollars.)

Aucun Etat n'a le droit d'imposer les bons du Trésor, les

(1) Pour les banques, voir la Constitution de l'Ohio de 1851, art. 12, § 3, et un article sur les impôts que payent les sociétés, par M. E. A. Seligman, dans *Political Science Quarterly*, juin 1890. Le peuple détestait autant les banques il y a cinquante ans que les chemins de fer maintenant.

certificats de rente, ou autres valeurs émises par le gouvernement fédéral ou sous son autorité, y compris les billets qui circulent sous le nom de « greenbacks ». Tel est le droit d'après l'interprétation de la Constitution fédérale, et le Congrès a fait une loi dans ce sens. Cette doctrine a donné naissance à des questions difficiles à résoudre; l'Etat éprouve des difficultés à établir ses impôts, car les personnes qui désirent échapper à l'impôt sont tentées d'échanger leur propriété intangible contre ces titres exempts d'impôt, avant de faire leur déclaration.

IV. — Quelques-uns des impôts de l'Etat, tels que les licences ou les impôts sur les compagnies, sont levés directement par les fonctionnaires de l'Etat. Mais d'autres, particulièrement l'impôt sur la propriété, qui produit de fortes recettes, sont perçus par les autorités locales. L'Etat fixe la somme de recettes dont il a besoin, puis il répartit cette somme entre les comtés, et quelquefois même directement comme en Nouvelle-Angleterre, entre les villes, selon leurs moyens, c'est-à-dire selon la valeur de la propriété qui se trouve sur leur territoire (1). De même les comtés répartissent, entre leurs cités et leurs villes, selon la valeur de la propriété imposable, non seulement ce qu'ils ont eux-mêmes à payer à l'Etat mais encore la somme qu'ils veulent lever pour les besoins du comté. Ainsi, lorsque les autorités d'une ville répartissent et perçoivent les impôts d'un citoyen, elles perçoivent en même temps trois séries distinctes d'impôts, les impôts de l'Etat, ceux du comté et ceux de la cité ou de la ville. Elles gardent les derniers pour les besoins locaux (2) et donnent les deux premiers aux au-

(1) Telle qu'elle a été fixée par les répartiteurs et les conseils d'égalisation.

(2) Quelquefois cependant, la ville (town ou township) en tant que corps constitué, paye à l'Etat sa part de l'impôt de l'Etat, au lieu de désigner au citoyen la part qu'il donne pour l'Etat.

torités du comté, qui retiennent leur part, et donnent à l'Etat ce qui lui revient. Cette manière de percevoir évite des ennuis et des dépenses, et le contribuable voit sur la même feuille tout ce qu'il a à payer.

V. — Certains Etats, instruits par leur triste expérience de l'insouciance des législatures, limitent dans la Constitution la somme d'impôts que l'Etat pourra percevoir pendant une année quelconque pour ses besoins. Ainsi, en 1876, le Texas interdisait de lever sur la propriété un impôt supérieur à 1/2 % de l'évaluation (non compris la somme nécessaire pour payer l'intérêt de la dette), et depuis il a réduit le tant pour cent à 0.35 (1). Le Nord-Dakota a fixé 0.4 %, le Montana 0.3 %. Une clause semblable existe au Missouri et dans quelques autres Etats de l'Ouest. Nous verrons tout à l'heure que cette restriction a été imposée très fréquemment aux cités et aux petites localités. Quelquefois, la Constitution stipule qu'on ne lèvera que les impôts qui sont nécessaires aux besoins courants de l'Etat. Voilà un règlement que le Congrès aurait bien fait d'observer, car les excédents de recettes poussent aux dépenses extravagantes et inutiles et donnent à la législature l'occasion de faire des tripotages (2).

On pourrait croire que l'intérêt personnel du peuple suffirait pour obtenir l'économie et limiter les impôts. Mais outre le danger d'une législature corrompue, on a souvent fait remarquer que dans beaucoup d'Etats une grande partie des électeurs ne paye pas d'impôts à l'Etat. Ainsi, le pouvoir d'imposer des charges est entre les

(1) Malgré cela, en mars 1888, le Texas avait un excédent de 2.000.000 de dollars au Trésor de l'Etat, de sorte que le gouverneur fut obligé de convoquer la législature en session extraordinaire pour disposer de cet excédent et empêcher qu'il en eût l'année d'après.

(2) Sir T. More approuve dans son *Utopia* une loi des Macariens qui interdit à leur roi d'avoir jamais plus de 1.000 livres sterling dans le Trésor public.

mains de gens sur qui ces charges ne pèsent pas directement, et qui supposent qu'ils n'ont aucun intérêt à limiter des impôts qu'ils ne payent pas. Cependant, au point de vue des finances de l'Etat, ce fait n'a pas eu de graves inconvénients ; et le mal réside surtout dans l'absence d'un contrôle efficace des dépenses et dans le fait que (comme au Congrès) le comité des affectations de crédits est distinct de celui qui fixe les recettes et par suite les impôts.

Voici encore un autre exemple de la tendance à restreindre l'imprévoyance des représentants : plusieurs Constitutions leur interdisent d'accorder des crédits par une loi à un individu ou à une compagnie, d'autoriser à payer les sommes réclamées à l'Etat d'après un contrat qui ne l'engage pas strictement et légalement, ou d'abandonner les droits que l'Etat peut avoir sur les chemins de fer ou sur d'autres compagnies. En lisant ces clauses multiples, on est tenté de croire que la législature ressemble à un lapin qui cherche à sortir de son trou pour ravager toutes les récoltes voisines, et que le peuple des Etats a été forcé de fermer toutes les issues, parce que c'était le seul moyen de s'opposer à cet irrésistible penchant au mal.

VI. — Rien ne mérite plus d'attention dans ce système financier que l'histoire des dettes des Etats, de leur accroissement effrayant, et des efforts qu'a faits le peuple, après en avoir été effrayé, pour en réduire la somme et pour les empêcher de croître à l'avenir.

Il y a environ soixante-dix à quatre vingts ans, tout le monde était plein d'espoir. C'était l'époque où les vastes et riches pays de l'Ouest, qui forment maintenant les Etats de l'Ohio, de l'Indiana, de l'Illinois, du Michigan et du Missouri étaient ouverts à la civilisation et colonisés. Il en fut de même, il y a cinquante ans, à l'époque où les chemins de fer firent leur apparition et prirent une extension merveilleuse, en remplissant rapidement d'habitants les terres qui bordent le Mississipi. Alors les Etats, les comtés et les cités se mirent à l'œuvre avec ardeur pour développer les res-

sources qui étaient partout autour d'eux. Les Etats, aussi bien que les petits groupements de la population, se mirent à faire des routes, des canaux et des chemins de fer ; ils lancèrent des sociétés commerciales ou prirent des actions de ces sociétés, ils créèrent ou subventionnèrent des banques, ils s'embarquèrent dans des centaines d'entreprises qu'ils étaient incapables de diriger ou de surveiller, ou bien ils se portèrent garants de ces entreprises. Quelques entreprises échouèrent lamentablement, tandis que, dans d'autres, des spéculateurs s'emparèrent des bénéfices tout en laissant les charges à l'Etat.

La dette des Etats qui s'élevait, en 1825 (il y avait alors vingt-quatre Etats), pour toute l'Union, à la somme totale de 12.790.728 dollars (63.953.640 fr.), avait atteint en 1842, 203.777.916 dollars (1.018 889.950 fr.) (1) et en 1870, 352.866.898 dollars (1.764.334.490 francs) (2).

Pendant les dernières années de cette période, cet accroissement fut dû aux emprunts contractés par les Etats du Nord pour lever et équiper des troupes qui devaient servir dans la guerre civile. Leur intention était de se faire rembourser par le Trésor de l'Union. On avait fait faire aussi beaucoup de travaux avec l'argent emprunté et dépensé, et les Etats (au nombre de trente-sept en 1870) possédaient une bien plus grande quantité de propriétés imposables Néanmoins,cette somme immense qui augmentait toujours épouvanta le peuple, et, comme on le sait, quelques Etats répudièrent leur dette. La diminution de la dette totale qui s'élevait, en 1880, pour trente-huit Etats et trois territoires, à la somme de 290.326.643 dollars, était due en partie à cette répudiation. En 1890, la somme

(1) En 1838, on calcula que, sur la dette totale de 170.800.000 dollars, les Etats avaient dépensé 60.200.000 dollars pour leurs canaux, 42.800.000 dollars pour les chemins de fer, et 52.600.000 dollars pour les banques.

(2) Je prends ces chiffres (qui ne comprennent pas le fonds d'amortissement) dans le bulletin du recensement de 1890.

totale (pour quarante-quatre Etats et deux territoires) était de 223.107.883 dollars. Même après que l'on eût arrêté l'accroissement des dettes des Etats (de la manière que j'indiquerai tout à l'heure), les petits groupements, les villes, les comtés, et surtout les grandes cités restèrent dans la même voie. Les anciennes tentations se présentaient de nouveau, et les risques semblaient moindres parce qu'une municipalité est plus directement intéressée qu'un Etat à ce que l'argent soit bien dépensé et les garanties accordées pour des entreprises utiles. Les dettes municipales ont augmenté, surtout dans les grandes cités, avec une dangereuse rapidité. La plus grande partie de la dette des Etats avait été contractée pour faire ce qu'on a appelé « des améliorations intérieures » (travaux publics) ou des choses qui se rattachaient à ces travaux. Il en est autrement de la dette des cités : une partie est due aux primes accordées à des volontaires de la guerre civile ; mais une grande partie doit être attribuée à une administration très relâchée et follement dépensière, et encore plus au vol, pratiqué par des moyens que j'indiquerai plus loin, mais facilité par l'habitude de subventionner des compagnies dont les entreprises font espérer aux citoyens de grandes choses, et ausssi par l'habitude de prendre des actions de ces compagnies.

VII. — Le mal s'accrut jusqu'au jour où le malade en fut terrifié et y porta remède en insérant dans la Constitution des clauses qui limitaient le pouvoir des législatures au point de vue des emprunts. Heureusement, on s'était aperçu du mal assez tôt pour que les nouveaux Etats pussent profiter de l'expérience de leurs prédécesseurs. Pendant les quarante-cinq dernières années, les Etats qui ont fait une Constitution y ont inséré une section qui limite le pouvoir de la législature et des Assemblées locales au sujet des emprunts, et qui souvent pourvoit aussi à la libération des engagements existants. Le vote d'une loi pour contracter un emprunt d'Etat est entouré de garanties

spéciales, telles que la condition de réunir une majorité des deux tiers dans chacune des deux Chambres. Il est interdit de contracter un emprunt pour payer ou pour entreprendre des travaux publics (source abondante de tripotages et de gaspillages, comme le montre l'exemple du Congrès). Il y a toujours une clause d'après laquelle la loi qui ordonne un emprunt doit créer un fonds d'amortissement pour payer la dette en quelques années. Enfin, dans la plupart des Constitutions, la dette totale est limitée à une somme minime par rapport à la population et aux ressources de l'Etat (1). Ainsi le Wisconsin fixe son maximum à 200.000 dollars (un million de francs), le Minnesota et l'Iowa à 250.000 dollars, l'Ohio à 750 000 dollars ; le Wyoming à un et l'Idaho à un et demi % de la valeur de la propriété imposable évaluée par les répartiteurs ; le Nébraska à 100.000 dollars ; le prudent Orégo à 50.000 dollars, et le grand et riche Etat de la Pennsylvanie avec une population de plus de 5.300.000 habitants (Const. de 1873, art, 20, § 4) à 1.000.000 de dollars (2).

Dans les quatre cinquièmes des Etats, y compris tous ceux qui ont des Constitutions récentes, il est interdit à la législature « de donner ou de prêter la garantie de l'Etat pour venir en aide à un individu, à une compagnie, à une corporation municipale ou autre, ou à engager le crédit de l'Etat de quelque façon que ce soit pour le payement d'une dette présente ou future d'une société, d'une corpo–

(1) Les dettes contractées pour étouffer une insurrection ou repousser une invasion sont exemptées de ces restrictions.

(2) New-York (Const. de 1846, art. 7, §§ 10–12) fixe aussi le maximum à un million de dollars, mais il permet de faire des lois pour contracter un emprunt nécessaire à « un seul travail ou un seul objet », à condition que l'on établisse en même temps un impôt suffisant pour payer la dette en dix-huit ans, et que cette loi soit soumise au peuple et approuvée par lui par voie de suffrage. Les Constitutions récentes permettent fréquemment d'augmenter la dette, si cette mesure est approuvée par le peuple par un vote spécial.

ration municipale ou autre (1) », ou de prendre des actions d'une société, ou de s'embarquer, en aucune façon, dans une entreprise lucrative. Plusieurs Constitutions interdisent aussi à l'Etat de se charger des dettes d'une corporation particulière ou municipale.

Le peuple étend même aux Assemblées locales les précautions qu'il prend pour sauvegarder sa liberté financière. Plusieurs Constitutions récentes limitent ou enjoignent à la législature de limiter le droit d'emprunt des comtés, des cités, des villes, et quelquefois des districts scolaires, à une somme ne dépassant pas un tant pour cent de la valeur imposable fixée par les répartiteurs dans le territoire en question. C'est ordinairement 5 % (ex. l'Illinois, Const. de 1870, art. 9, § 12), quelquefois 7 % (Pennsylvanie, Const. de 1873, art. 9, § 8), 10 % à New-York (amendement de 1884), au Wyoming 2 % (mais les travaux des eaux et des égouts ne sont pas compris dans cette somme). Quelquefois aussi, on fixe à une certaine somme le montant des impôts que les autorités locales ont le droit de lever pendant n'importe quelle année, par exemple 1/2 % de l'évaluation des répartiteurs (2). Dans tous les Etats, sauf sept, il est interdit aux comtés, aux cités ou aux autres autorités locales constituées, de se porter garants d'une entreprise ou d'une compagnie, de se charger de ses engagements, de prendre des actions ou de lui donner son concours. Quelquefois cette prohibition est absolue, d'autres fois elle dépend de conditions qu'il suffit d'observer. Par exemple, il y a des Etats où le peuple d'une cité peut, par un vote spécial, avec une majorité des deux tiers ou des trois cinquièmes,

(1) La Constitution de Missouri de 1875 (art. 4, § 45), Constitution dont les restrictions et les clauses financières sont nombreuses et instructives. Des termes semblables se trouvent dans presque toutes les Constitutions de l'Ouest et du Sud, et aussi dans quelques Constitutions récentes de l'Est.

(2) Voir les clauses très détaillées de la Constitution du Missouri de 1875.

ou une simple majorité des contribuables (Colorado), autoriser à contracter une dette que la municipalité ne pourrait contracter elle-même par l'intermédiaire des organes ordinaires de son gouvernement. Quelquefois, il est enjoint à la municipalité qui contracte une dette de pourvoir en même temps à son extinction à l'aide d'un fonds d'amortissement. Quelquefois, les restrictions s'appliquent seulement à une catégorie particulière d'entreprises, par exemple aux banques et aux chemins de fer. Les différences entre les divers Etats sont innombrables ; mais la tendance générale, c'est de protéger de plus en plus le peuple contre les dettes locales et contre l'extravagance des municipalités. Et quiconque connaît ces autorités locales et les tentations, bonnes ou mauvaises, auxquelles elles sont exposées, ne se plaindra point de cette rigueur (1).

Il y a des cas où cette restriction au droit d'emprunt ou au droit d'établir des impôts est un inconvénient pour une municipalité, parce que des travaux publics très coûteux le deviennent davantage s'il faut les faire par morceaux. Le conseil municipal de Brooklyn n'a pas pu faire récemment tout à la fois une grande rue qui aurait été un véritable bienfait pour la cité, et elle dépensera beaucoup plus d'argent pour acheter les terrains morceau par morceau. Mais les législatures des Etats et les municipalités des villes ont fait tant de mal en se mêlant d'entreprises qui avaient un caractère public, et les abus résultant du pouvoir illimité d'entreprendre des travaux publics ont été si grands, que le peuple aime mieux supporter de temps à autre les inconvénients inséparables de la restriction.

« Une liste de ces maux comprendrait le gaspillage du domaine public ; l'enrichissement d'intrigants dont le but a été d'obtenir tout ce qu'ils ont pu par de belles promesses, et puis d'éviter, autant et aussi longtemps que possible, de

(1) Dans une note du chap. LI, placée à la fin de ce volume, j'ai donné quelques spécimens des clauses constitutionnelles qui limitent le droit d'emprunt des autorités locales.

tenir ces promesses; la corruption de la législature ; la perte du crédit de l'Etat ; de grandes dettes publiques contractées à la légère ; les recettes de l'Etat dépensées à la légère ; le mécontentement public, parce que le public ne croit pas que les entreprises qui sont soutenues par les deniers publics et soi-disant pour le bien du public, soient dirigées dans l'intérêt du public ; et enfin une grande panique financière, un écroulement, un désastre (1). »

Les clauses dont j'ai parlé ci-dessus ont eu pour effet de réduire régulièrement les dettes des Etats, quoique la richesse du pays augmente rapidement. Entre 1870 et 1880, cette diminution s'est élevée à 25 °/₀ pour les dettes des Etats, et à 8 °/₀ pour celles des comtés, des villes et des districts scolaires. Pendant les dix années suivantes de 1880 à 1890, les dettes des Etats ont diminué de 67.218.760 dollars (la moitié de cette diminution est due à l'amortissement des dettes des Etats du Sud) ; mais les dettes des comtés se sont élevées de 124.105.027 dollars à 145.048.045 dollars et les dettes des districts scolaires de 17.580.682 à 36.701.948 dollars. Dans les cités, non seulement il n'y eut pas de diminution de 1870 à 1880, mais il y eut une augmentation de plus de 100 °/₀, sans doute de 130 °/₀. En 1890, la dette totale des municipalités de plus de 4.000 habitants s'élevait, moins le fonds d'amortissement, à 646.507.644 dollars contre 623.784.262 dollars en 1880, mais à cause de l'augmentation de la population la somme qui était de 45 dol. 06 par tête en 1880 était tombée à 31 dol. 69 en 1890 (2).

On peut expliquer de différentes manières cette différence extraordinaire entre les cités et les Etats. D'abord, les cités ne peuvent pas répudier leurs dettes, tandis que les Etats souverains le peuvent et le font (3). Ensuite, on a récemment

(1) Cooley — *Const. Limit.*, p. 266.

(2) Je prends ces chiffres dans le bulletin n° 176 du recensement de 1890.

(3) Dans certaines parties de la Nouvelle-Angleterre, la dette

introduit dans les Constitutions des Etats des restrictions au droit d'emprunt des municipalités. Mais la principale cause se trouve dans les conditions du gouvernement des grandes cités où la richesse est plus considérable qu'ailleurs et où cette richesse est aussi beaucoup plus à la disposition d'une multitude d'électeurs ignorants. Plusieurs des grandes cités se trouvent dans des Etats qui n'ont que depuis peu, ou qui n'ont pas encore imposé des restrictions suffisantes au droit d'emprunt des conseils des cités. Or, les conseils des cités, comme nous le verrons bientôt, ne sont pas seulement des administrateurs incapables, ils sont encore portés à faire faire des travaux publics qui offrent des occasions de spéculer, ou même de faire des détournements de fonds en masse.

de la cité, de la ville, ou d'une municipalité, est aussi la dette personnelle de chaque habitant et est par conséquent une excellente valeur.

# CHAPITRE XLIV

## FONCTIONNEMENT DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS

La difficulté que j'ai déjà éprouvée à expliquer à des Européens la nature de l'Etat américain, parce qu'il n'y a rien de semblable en Europe, se présente de nouveau lorsque nous voulons nous rendre compte de la manière dont les organes du gouvernement que nous avons décrits fonctionnent ensemble dans la pratique. Dire que l'Etat est inférieur à la nation mais plus important qu'une municipalité, c'est dire une chose évidente et peu instructive; car l'Etat a cela de particulier qu'il combine quelques-uns des traits qui caractérisent une nation en Europe, et une nation seulement, avec d'autres qui appartiennent aux municipalités.

L'Etat paraît grand ou petit, selon le point de vue auquel on le considère. Il est grand, si on considère sa sphère d'action et son droit de contrôle tout-puissant dans cette sphère, qui comprend le maintien des lois et de l'ordre, presque tout le champ de la jurisprudence civile et criminelle, la surveillance des gouvernements locaux, un pouvoir illimité d'établir des impôts. Mais si nous demandons : Quels sont les hommes qui dirigent cette grande machine gouvernementale, jusqu'à quel point intéresse-t-elle les citoyens, quel degré de respect leur inspire-t-elle? les vastes proportions que nous avions admirées s'amoindrissent, les hommes sont insignifiants, le peuple s'y intéresse de moins en moins. Les pouvoirs des autorités de

l'Etat sont ceux d'un Parlement européen ; mais ils sont entre les mains d'hommes dont la plupart sont moins distingués et moins respectés par leurs compatriotes que les membres des conseils municipaux de Manchester ou de Cologne. Plusieurs Etats dépassent en superficie et en population quelques anciennes monarchies européennes. Mais le plus souvent, leurs annales ne sont illustrées ni par un événement remarquable ni par un personnage éminent.

On rencontre encore une autre difficulté quand on décrit le fonctionnement du gouvernement des Etats : ce sont les innombrables différences de détail entre les divers Etats. Le cadre organique du gouvernement est partout semblable ; mais il fonctionne plus ou moins bien selon le caractère, les habitudes, les idées, l'éducation et les traditions des habitants de l'Etat. Un Européen me dira : « Choisissez un Etat type et décrivez-le ». Mais l'Etat type n'existe pas. Le Massachusetts ou le Connecticut est un bon exemple de la Nouvelle-Angleterre, le Minnesota ou l'Iowa un bon exemple du Sud-Ouest ; la Géorgie ou l'Alabama montre les maux qui troublent toujours le Sud, mais qui sont sans doute compensés par de grands avantages ; New-York et l'Illinois montrent le contraste entre les tendances d'une populace de ville ignorante, et les fermiers sérieux et prudents des comtés ruraux. Mais prendre un de ces Etats comme type et demander au lecteur de supposer que ce que j'en dis s'applique également aux quarante-quatre autres Républiques de l'Union, ce serait le lancer dans un dédale inextricable. Il faut donc que je me contente de parler d'une façon générale, en insistant sur les points qui indiquent des tendances à peu près semblables dans presque tous les gouvernements de l'Union, et en priant le lecteur européen de se rappeler que les exemples tirés d'un Etat particulier (car d'où les tirerait-on ?) ne sont pas nécessairement vrais de tous les autres, parce que la vie est soumise ailleurs à des conditions différentes.

Les gouvernements des Etats ont tous, comme je l'ai fait

remarquer, un air de famille avec le gouvernement national ou fédéral. Cela est dû non seulement au fait que les systèmes des treize anciens Etats servirent en grande partie de modèle au gouvernement fédéral, mais aussi à l'influence que la Constitution fédérale a exercée depuis 1789 sur ceux qui ont rédigé ou amendé les Constitutions des Etats. Ainsi la Constitution fédérale a été à la fois père et enfant. Là où les Constitutions diffèrent de celle de l'Union, elles en diffèrent toujours parce qu'elles sont plus démocratiques. Elle exprime encore les doctrines de 1787 ; elles expriment les vues d'une époque plus récente, où les idées démocratiques ont été plus dominantes, et où des hommes moins prudents que les sages de la Convention de Philadelphie ont donné une forme légale aux croyances populaires. Non seulement dans le mode de nomination des juges, mais dans la courte durée pour laquelle les Etats permettent de nommer les fonctionnaires et d'élire les sénateurs, on aperçoit cette différence qui se manifeste encore plus nettement dans les relations entre la législature et le Pouvoir exécutif. Le Pouvoir exécutif national est séparé de la législature d'une manière qui paraît étrange aux Européens, mais du moins il est tout d'une pièce. Le Président est le chef suprême ; ses ministres sont ses subordonnés ; il les a lui-même choisis parmi ses amis politiques. Ils agissent d'après ses ordres, il est responsable de leur conduite. Mais dans les Etats il n'y a rien qui ressemble même de loin à un Cabinet. Les principaux fonctionnaires exécutifs sont élus directement par le peuple. Ils sont indépendants du gouverneur de l'Etat, à qui ils ne doivent pas leur nomination. Ils ne sont point soumis à ses ordres, sauf pour certains points spécifiés dans les lois, et il n'est pas responsable de leur conduite puisqu'il ne peut pas la contrôler. Il n'est pas nécessaire que le gouverneur appartienne au parti qui a la majorité dans la législature à ce moment-là, et de même les autres fonctionnaires de l'Etat peuvent ne pas être du même parti que le gouverneur (1). Il peut

(1) Ainsi le Massachusetts a élu en 1891 (et de nouveau

se faire même qu'ils aient été élus à une époque différente et pour plus longtemps.

L'Européen qui étudie le mécanisme du gouvernement des Etats — fort peu l'ont étudié jusqu'ici — est dérouté tout d'abord par un système qui est le contraire de tout ce qu'il espérait rencontrer.

Il se demande comment ce système peut fonctionner. On comprend le système d'après lequel une législature gouverne par l'intermédiaire de fonctionnaires qu'elle a en droit ou en fait choisis et qu'elle maintient au Pouvoir. On peut comprendre aussi le système dans lequel l'Exécutif, tout en étant indépendant de la législature, se compose d'hommes qui agissent d'un commun accord, sous un chef qui est directement responsable devant le peuple. Mais ne lui manquera-t-il pas toutes les conditions nécessaires pour une action harmonieuse et efficace, à ce système dans lequel tous les fonctionnaires de l'Exécutif sont indépendants les uns des autres, sans être soumis à la législature? Ils n'obéissent à personne. Ils ne sont responsables que devant le peuple qui n'existe sous une forme active et concrète qu'une fois tous les deux ans, le jour des élections, au moment où il jette son bulletin dans l'urne. Cela semble la négation de tout système, et paraît se rapprocher davantage du chaos.

Quand l'Européen s'efforce de pénétrer ce mystère, ses amis d'Amérique, d'ordinaire si obligeants, ne lui viennent guère en aide, simplement parce qu'ils ne comprennent pas sa difficulté. La lumière se fait dans son esprit quand il s'aperçoit que les affaires exécutives d'un Etat ne sont pas de nature à rendre une politique nécessaire, dans le sens européen du mot, et que l'harmonie dans les vues et dans le but ne sont pas nécessaires chez ceux qui les dirigent. Tout ce qui a un caractère politique appartient à la législature et à la législature seule.

en 1892) un gouverneur démocrate, mais les autres fonctionnaires appartenaient au parti républicain.

Comparez le président fédéral au gouverneur d'un Etat. Celui-là s'occupe de la politique étrangère, celui-ci ne s'en occupe pas. Celui-là nomme à une multitude de fonctions, celui-ci ne nomme presque personne. Celui-là commande aux armées de terre et de mer, celui-ci n'a sous ses ordres que la milice qui est insignifiante en temps ordinaire. Le premier a les postes, les Etats n'ont point de service postal particulier. Il reste peu de chose au gouverneur en dehors de son veto, qni est une fonction plutôt législative qu'exécutive; de son devoir de maintenir l'ordre, qui ne devient important que pendant une émeute ou une insurrection; et de la fonction presque machinale qui consiste à représenter l'Etat dans certaines affaires de simple routine, dont les principales sont : les demandes à un autre État de l'extradition d'un criminel, la fixation des élections des membres du Congrès et des législatures, la réception des rapports des fonctionnaires de l'Etat. Ces fonctionnaires, même les plus puissants, même ceux qui correspondent aux ministres du Cabinet du gouvernement national, ne sont que de simples employés chargés d'un certain travail, par exemple de recevoir ou de distribuer les recettes de l'Etat, d'une manière fixée par les lois, et ce travail est d'ordinaire contrôlé par d'autres fonctionnaires ; ou bien ce sont des commissaires chargés de faire des enquêtes, d'inspecter et de faire des rapports, sans pouvoir prendre en quoi que ce soit une détermination importante. La politique est en dehors de leurs fonctions; même dans les détails des affaires exécutives, leur liberté d'action est très limitée. Ils ont certainement tous, le gouverneur et ceux qui sont au-dessous de lui, des occasions de spéculer et de faire des détournements; mais les moins scrupuleux s'abstiennent d'en profiter, de crainte qu'un comité législatif ne fasse une enquête et n'obtienne sa mise en accusation comme conséquence de son rapport. Comme ils ne sont là que pour deux ou trois ans, ils sentent que leur position est très incertaine; mais le désir de faire consciencieusement leur

devoir afin d'être réélus serait plus grand si le peuple avait l'habitude d'élire plus souvent des hommes capables et compétents. Malheureusement beaucoup d'Etats obéissent aux mêmes traditions pour leurs fonctionnaires et pour le Congrès ; quand un homme a joui d'une fonction, même s'il a déployé beaucoup de zèle pour le bien public, ils prétendent que c'est le tour d'un autre.

La raison pour laquelle le système que j'ai décrit rapidement va doucement son chemin, c'est que l'Exécutif a peu de chose à faire, et relativement peu d'argent à dépenser. Il y a deux raisons pour lesquelles il a si peu de chose à faire. Le gouvernement local est tellement développé que dans tous les Etats américains le comté, la cité, la ville, le district scolaire ont entre leurs mains beaucoup de fonctions qui appartiennent en Europe à l'autorité centrale. Ces divisions secondaires limitent l'étendue du pouvoir de l'Etat, de même que l'Etat limite l'étendue du pouvoir central. L'autre raison, c'est que, dans les divers Etats, la législation a été portée jusqu'à ses limites extrêmes. Les législatures ont fait des lois sur des sujets qu'on laisse en Europe à la discrétion de l'Exécutif, de sorte que l'Exécutif n'a aucune liberté d'action, et que les fonctionnaires exécutifs ne sont que les mains du cerveau législatif, qui les dirige à l'aide de lois très minutieuses dans les détails, qui indique avec soin l'affectation de chaque crédit et qui les surveille par ses comités inquisitoriaux.

La conséquence naturelle de cet arrangement, c'est que les hautes fonctions de l'Etat ne confèrent ni beaucoup d'honneur ni beaucoup de pouvoir. On apprécie un poste pour le traitement qui y est attaché et pour les occasions qu'il offre d'obliger ses amis ou d'obtenir une commission sur certains contrats. Cependant, dans les grands Etats, le poste d'attorney-general ou de contrôleur est souvent recherché par des hommes capables. Un gouverneur d'Etat n'est cependant pas encore une quantité négligeable. Dans certains Etats, il reste encore quelque chose comme un parfum

d'autrefois autour de cette fonction, comme par exemple au Massachusetts où les traditions du siècle dernier furent renouvelées par l'homme éminent qui fut à la tête de la République pendant la guerre de sécession et qui réussit à stimuler et à diriger le patriotisme des citoyens. Aujourd'hui personne ne voudrait, comme M. Jay en 1795, échanger le poste de *chief justice* des Etats-Unis contre celui de gouverneur de son Etat, mais on a vu un ministre du Cabinet, M. Folger, il y a quelques années, chercher à quitter son poste pour obtenir celui de gouverneur d'un grand Etat comme New-York. Dans tous les Etats, en sa qualité de premier magistrat et de dépositaire de l'autorité de l'Etat, le gouverneur, peut d'un moment à l'autre, devenir le pivot sur lequel repose l'ordre public. Dans les émeutes de 1877 en Pennsylvanie, ce fut l'absence accidentelle du gouverneur, alors en voyage dans l'Ouest, qui permit aux rebelles de réunir des forces. Pendant les troubles récents qui ont été le résultat de grandes grèves dans l'Ouest, surtout de celles des employés des chemins de fer, l'action immédiate des gouverneurs a maintenu ou rétabli l'ordre dans plusieurs Etats; tandis que l'indécision des gouverneurs voisins a donné aux grévistes l'audace d'arrêter le travail, ou de molester les ouvriers qui avaient été engagés pour les remplacer. De même, dans une crise commerciale, comme celle qui régna dans toute l'Union en 1837, au moment où les citoyens sont saisis d'une terreur panique, et que la législature hésite, l'initiative du gouverneur peut faire beaucoup, et les yeux du peuple se tournent naturellement vers lui. Le droit qu'il a de suggérer des remèdes législatifs, droit dont il n'use pas d'ordinaire, devient alors très important, et il peut abréger ou augmenter la crise dont souffre le peuple.

Ce n'est cependant pas comme magistrat exécutif qu'un gouverneur se fait une bonne ou une mauvaise réputation, c'est par le Pouvoir quasi-législatif qu'il a d'accepter les bills

votés par la législature ou d'y opposer son veto. On juge ordinairement du mérite d'un gouverneur d'après le nombre et la hardiesse de ses veto ; et on peut voir, comme cela m'est arrivé dans l'Etat de New-York en 1870, un gouverneur se présenter au peuple pour se faire réélire, sous prétexte qu'il avait résisté, dans bien des circonstances importantes, à la volonté des représentants du peuple, volonté qui avait été exprimée par les votes des deux Chambres. Si des gouverneurs en appellent ainsi au peuple, et souvent avec succès, ce n'est pas seulement parce que le peuple a peu de confiance dans la législature, c'est aussi, et cela lui fait honneur, parce qu'il respecte le courage. Le peuple aime avant tout un homme fort ; de même que les électeurs anglais donnent la préférence à un candidat qui refuse avaler des toasts ou de recevoir les ordres d'une clique.

Les Américains considèrent par conséquent le gouverneur comme le contre-poids de la législature; c'est pourquoi ils trouvent que l'Etat a plus à gagner qu'à perdre à ce que le président appartienne au parti qui est en minorité dans la législature. On peut se rendre compte de la manière dont se produit ce phénomène en observant les différentes méthodes qui sont employées pour le choisir. Il est élu par le suffrage universel dans l'Etat tout entier. Les représentants sont élus par les mêmes électeurs, mais chacun dans son district. Ainsi un parti peut avoir la majorité dans un vote général de l'Etat, tout en étant en minorité dans plus de la moitié des districts électoraux. C'est ce qui arrive dans l'Etat de New-York, en moyenne deux années sur trois. Le vote en masse donne la majorité au parti démocrate, parce que les Démocrates ont une majorité écrasante dans la cité de New-York et dans quelques autres grands centres. Mais dans les districts ruraux et dans la plupart des petites villes, le parti républicain possède une majorité suffisante pour l'emporter dans la plupart des districts. Par conséquent, tandis que le gouverneur est ordi-

nairement un démocrate, la législature est souvent républicaine. Les ennuis qui pourraient résulter de l'opposition de ces deux pouvoirs ne sont guère à redouter, parce que les questions qui divisent les partis nationaux n'ont qu'un rapport très lointain avec les affaires de l'Etat. On peut espérer en retirer quelque bien, parce qu'un gouverneur du parti contraire est plus disposé à s'opposer aux méfaits du Sénat ou d'une Chambre hostile et à les faire ressortir devant le public qu'un gouverneur qui appartient au groupe de la majorité, dans la législature, car ce dernier a des raisons de s'entendre avec la majorité, avec l'espoir d'avoir sa part dans les bénéfices qui peuvent être réalisés (1).

C'est ainsi que nous sommes ramenés à la législature. Dans les divers Etats, la législature est de beaucoup la force la plus puissante, de sorte que nous pouvons presque l'appeler le gouvernement et ignorer toutes les autres autorités. Voyons comment elle fonctionne sans cette direction que donne un ministère exécutif aux Chambres des pays libres en Europe.

De même que le système du gouvernement des Etats ressemble au gouvernement national, de même une législature d'Etat ressemble au Congrès. Dans la plupart des Etats, elle exagère les défauts caractéristiques du Congrès. Elle a moins d'hommes capables et honorables parmi ses membres. Les chefs reconnus par leur parti sont encore

(1) Quelquefois cependant l'hostilité entre le gouverneur et le Sénat entraîne des difficultés. Il y a quelque temps, le Sénat de New-York a refusé avec persistance de confirmer les nominations de fonctionnaires que le gouveneur avait faites, et ainsi il a fait rester à leur poste, longtemps après l'expiration de leur période légale, plusieurs fonctionnaires qui ont continué de toucher leur traitement parce que de nouveaux fonctionnaires n'avaient pas encore été nommés à leur place. On considérait que le Sénat avait mal agi; mais le gouverneur n'inspirait aucune confiance, et de plus il n'avait aucune autorité morale et ne méritait pas d'en avoir.

plus rares. Elle est entourée de tentations relativement plus grandes. Elle est surveillée par une opinion publique moins vigilante et moins intéressée. Mais avant de rechercher quels sont les hommes qui remplissent les palais législatifs, voyons quelles sortes d'affaires les y attirent.

On peut classer sous trois chefs la matière de la législation dans un Etat :

I. — Les lois civiles ordinaires, c'est-à-dire les contrats, les dommages, les héritages, les rapports entre les familles, les délits, la procédure civile et criminelle.

II. — Les lois administratives, qui comprennent les règlements sur le gouvernement local, municipal ou rural, sur les travaux publics, l'éducation, le commerce des liqueurs, la vaccination, la falsification des produits, les établissements charitables et les prisons, l'inspection des mines et des fabriques. Elles comprennent aussi les lois générales sur les compagnies, les chemins de fer, le travail, les lois sur les impôts locaux ou sur les impôts de l'Etat, et sur la dette publique.

III. — Des mesures d'un caractère local et spécial, comme ce qu'on appelle en Angleterre « des bills privés », c'est-à-dire des bills par lesquels la législature confère la personnalité juridique aux Compagnies du gaz, des eaux, des canaux, de chemins de fer, ou par lesquels elle accorde des immunités sous forme de monopole ou de privilèges à ces compagnies, ou modifie leurs statuts, enfin des bills par lesquels elle constitue en corps politique des cités et de petites localités et par lesquels elle règle leurs affaires.

Si l'on compare ces trois classes d'affaires, dont les deux premières ne sont pas séparées par une ligne de démarcation bien nette, on verra que les bills de la seconde classe sont plus nombreux que ceux de la première, les bills de la troisième plus nombreux que ceux des deux autres ensemble. Les lois civiles ordinaires, celles qui nous guident ou nous protègent dans les rapports de la vie quotidienne, et sur lesquelles sont basés les neuf dixièmes

des procès entre les citoyens, ne changent guère d'une année à l'autre dans les Etats d'Amérique. Plusieurs Etats de l'Ouest et quelques-uns de l'Est ont fait des expériences hardies en matière de divorce, d'autres ont ajouté au Code de nouveaux crimes, et amendé leur procédure légale. Mais les lois commerciales, aussi bien que celles qui régissent la propriété et qui fixent les droits civils, restent assez stables. Le peuple est satisfait de l'état de choses actuel, et les hommes de loi usent de leur influence pour empêcher la législature de racommoder les lois. Il y a plus d'activité législative dans les questions de la seconde classe, que j'ai appelées administratives, parce qu'elles impliquent l'action de l'Etat ou d'une de ses parties. A chaque session on fait de nouvelles expériences dans cette voie, et il en résulte que le gouvernement étend de plus en plus son champ d'action, en s'immisçant dans les affaires des citoyens, et en essayant de faire des choses que les citoyens ne semblent pas faire ou ne font pas bien (1). Mais la législation générale ou « publique » est étouffée par la législation des « bills privés » qui forment la troisième classe de lois. Les bills simplement locaux ou spéciaux dépassent partout en nombre les bills généraux, mais ils les dépassent considérablement dans les Etats qui, comme la Virginie ou le Mississipi (jusqu'en 1890), n'exigent pas que les compagnies soient formées conformément aux lois générales (2). Les Américains réfléchis condamnent ces bills

(1) Voir les chapitres sur « Laissez-Faire » dans le Tome IV. Plusieurs de ces mesures sont préparées en dehors de la législature par des associations qui introduisent leur desiderata dans un bill, donnent ce bill à un ou à plusieurs membres, et obtiennent qu'il soit voté, peut-être même sans discussion. C'est ainsi que non seulement les associations ouvrières, telles que les chevaliers du travail, et les associations de fermiers (Grangers), mais encore l'union chrétienne de tempérance des femmes, les médecins, les dentistes, les laitiers font adopter les lois qu'ils désirent.

(2) En 1890, la législature du Kentucky adopta 176 lois d'ordre général et 1752 lois locales ou « bills privés ».

spéciaux, non seulement parce qu'ils mettent la confusion dans les lois générales, mais aussi parce qu'ils fournissent l'occasion, si le législateur n'y prend pas bien garde, de tripoter et de commettre des injustices à l'égard de certains individus ou de certaines localités, dans l'intérêt d'un groupe de spéculateurs. Ils sont une source de scandales dans tous les Etats. L'abondance de ces bills offre encore un autre danger dans les législatures des Etats, car ils sont aussi une cause incessante de corruption. Proposés dans un but pécuniaire par une compagnie déjà créée ou par un groupe d'hommes qui désire former une compagnie, ces bills sont adoptés grâce à l'intrigue et à de grands sacrifices d'argent. On distribue de grosses sommes aux quelques hommes influents qui mènent le Sénat ou l'Assemblée et des sommes moindres à la foule des membres qui sont accessibles à ces arguments solides et qui ne se soucient pas des autres. C'est la possibilité de tirer ainsi partie d'un siège dans la législature qui y attire plusieurs membres dans les Etats qui offrent, comme New-York, la Pennsylvanie, l'Illinois, un champ fertile aux vastes entreprises pécuniaires. Là où il y a un cadavre, les vautours ne manquent pas de se réunir. La puissance de l'argent, qui est surtout formidable dans les grandes compagnies, attaque principalement les législatures de ces grands Etats ; mais elle se fait sentir dans presque tous. Dans la plupart des Etats, il n'y a qu'une petite minorité des membres de la législature qui consente à se laisser corrompre ; et cependant, même dans ces Etats, l'occasion qu'offrent ces nombreux bills locaux et spéciaux de se rendre important, d'obliger ses amis, d'obtenir quelque chose pour sa localité et d'affermir ainsi son influence locale, est suffisante pour faire désirer un siège dans la législature surtout à cause de ces bills, et pour faire négliger à la plupart des membres les hautes fonctions que possèdent ces Assemblées, c'est-à-dire le devoir de faire des lois générales. On peut appliquer à ces Républiques, mais avec un sens nou-

veau, le fameux dicton : *corruptissima republica plurimæ leges*.

Il y a une forme de cette législation spéciale qui est particulièrement attrayante et pernicieuse. C'est le droit de fixer par une loi la Constitution municipale et le gouvernement effectif des cités. Les cités croissent si vite que toutes les entreprises qui s'y rattachent sont particulièrement tentantes pour les spéculateurs. Les recettes des villes sont si considérables qu'elles offrent un riche butin à ceux qui arrivent à en avoir le contrôle. Les suffrages d'une cité sont assez importants pour donner un très grand pouvoir à ceux qui en sont les maîtres, et pour leur permettre de faire une bonne affaire avec les meneurs politiques de la Chambre législative. C'est pourquoi le contrôle exercé par la législature sur le gouvernement des cités est une branche très importante du travail législatif, un moyen d'avoir de l'autorité pour les politiciens intrigants, un moyen de s'enrichir pour les affamés; et s'il ne procure point la gloire aux malfaiteurs, il épouvante certainement les honnêtes gens (1).

Maintenant que nous avons vu quelles sont les principales occupations de la législature d'un Etat, nous sommes à même de rechercher quelle sera probablement la qualité des personnes dont elle se composera. Les conditions qui déterminent la qualité des membres d'une législature sont les suivantes :

I. — Le système des choix par les conventions de partis. Comme ce système sera décrit dans quelques chapitres

(1) Quoique ce remaniement du gouvernement des cités soit très préjudiciable quand les cités sont grandes, il est cependant fréquent même là où les cités sont petites. Par exemple dans le Wisconsin, Etat de l'Ouest qui n'a qu'une grande cité (Milwaukee) la législature a voté en 1885 environ 500 lois accordant des chartes à des cités ou remaniant les chartes existantes et remplissant 1342 pages de texte imprimé. Toutes les autres lois de l'année ne remplissaient que 600 pages. — Discours prononcé par le Dr Albert Shaw (en 1888) à l'Université de Cornell.

de la troisième partie, je me contenterai de dire ici qu'il empêche le succès des bons candidats et qu'il favorise celui des mauvais.

II. — L'habitude de ne choisir, pour représenter un district, qu'un habitant de ce district. Cette habitude diminue le champ du choix, et non seulement elle exclut les hommes compétents qui viendraient des autres parties du pays, mais elle empêche encore les hommes capables de se lancer dans la politique, car s'ils perdent leur siège pour leur propre district, ils ne peuvent pas rentrer dans la législature comme représentants d'un autre.

III. — Le fait que la capitale des Etats — c'est-à-dire la ville où se réunit la législature et où résident les principaux fonctionnaires — est ordinairement une petite ville, éloignée de la cité ou des cités les plus peuplées de l'Etat, et par suite une ville peu attrayante au point de vue social, peu favorable aux hommes d'affaires et aux avocats, et aussi, soit dit en passant, plus à l'abri d'une opinion publique vigilante que dans une grande cité où la presse est curieuse et voit tout. Les Pennsylvaniens qui seraient heureux de siéger dans la législature, si elle se réunissait à Philadelphie, y tiennent bien moins parce qu'elle se réunit à Harrisbourg. Un citoyen éminent du Connecticut me disait que dans ce petit Etat tout le monde pouvait se rendre à Hartford en quelques heures, même en partant du coin le plus éloigné, tandis qu'un membre de la législature de l'Illinois ou du Wisconsin était souvent obligé de quitter sa famille et d'habiter Springfield ou Madison pendant la durée de la session, parce que ces capitales sont très éloignées des frontières de ces vastes Républiques. Il croyait que c'était là une des raisons pour lesquelles la législature du Connecticut était supérieure à celles des autres Etats.

IV. — La nature des affaires qui sont soumises aux législatures des Etats. Comme je l'ai déjà expliqué, la plus grande partie de ces affaires n'intéresse que fort peu le

peuple et n'a jamais une grande portée politique. Ces affaires ne sont pas sans importance. Rien n'est plus important que de restreindre le nombre des lois spéciales, et d'arracher les cités aux griffes d'un voleur. Mais cette importance est au-dessus de l'intelligence du peuple en général, parce que les maux qu'il faudrait empêcher sont répandus dans une multitude de bills, dont chacun pris à part est insignifiant, mais qui tous ensemble ruinent le pays. C'est pourquoi l'homme politique supérieur se donne rarement la peine d'entrer dans la législature d'un Etat, tandis que les hommes qui joignent à une grande probité le talent et l'énergie, sont trop occupés par les devoirs de leur profession ou par leurs affaires, pour entreprendre la triste besogne d'un membre de la législature, c'est-à-dire pour aller se disputer dans des comités à à propos de bills sur le gaz ou sur une ligne de chemin de fer, ou s'efforcer de faire voter quelque mesure avantageuse pour la localité qui les a élus.

Dans cette énumération des conditions qui font baisser la valeur des membres, je n'ai point parlé des traitements qui leur sont alloués, parce qu'ils n'ont pas une grande importance. Ils attirent bien sans doute quelques individus pauvres, des fermiers besogneux et des avocats à moitié morts de faim. Mais quoiqu'ils attirent ces hommes-là, ils n'empêchent point ceux qui leur sont supérieurs en mérite d'être élus. Peut-être les représentants auraient-ils un sentiment plus vif de leurs devoirs publics si le travail législatif n'était pas payé du tout. Mais au point de vue pratique, je suis persuadé que la suppression des traitements ne donnerait pas à l'Amérique de meilleurs législateurs. Les inconvénients qui écartent de la législature les hommes supérieurs, et les avantages qui attirent les hommes inférieurs resteraient les mêmes ; et ils ont peut-être raison ceux qui disent que les sièges de ceux qui ne reviendraient pas si on leur supprimait leurs cinq dollars par jour seraient occupés par d'autres qui trouveraient le moyen de

se faire un revenu aussi considérable d'une manière moins honnête.

D'après ce que l'on vient de voir, il est inutile de dire que les législatures des Etats ne sont pas des Assemblées dont le caractère soit bien élevé. Les meilleures semblent être celles des Etats de la Nouvelle-Angleterre, particulièrement celle du Massachusetts, où les traditions vénérables qui règnent dans une ancienne République réussissent, insuffisamment il est vrai, à maintenir la dignité de l'Assemblée et à y faire entrer des hommes honorables. On est fondé à dire, d'après les meilleurs témoignages, que cette législature est réellement honnête, et qu'elle fait assez bien son travail. Elle est cependant composée d'hommes inférieurs à ceux des Cours générales d'il y a soixante ans, et pendant ces dernières années elle a encore baissé. Le Connecticut a un bon Sénat et une assez bonne Chambre des représentants. On dit qu'elle est assez honnête, quoiqu'elle renferme quelques démagogues. Le Vermont est pur ; le New-Hampshire est moins honnête, et on reproche aux électeurs de cet Etat de se laisser corrompre. Viennent ensuite les Etats du Nord-Ouest, où la population, composée presque entièrement de fermiers qui cultivent la terre dont ils sont propriétaires, envoie des membres qui représentent assez bien l'intelligence moyenne et qui sont très peu au-dessous du niveau de la moralité moyenne. Il n'y a pas de traditions dans ces Etats, et il y a déjà des compagnies assez riches pour corrompre les membres et se faire ensuite payer leur silence. C'est pourquoi on peut s'attendre à trouver parmi les législateurs des politiciens de la pire espèce. Mais la proportion de ces hommes est peu élevée dans des Etats comme le Michigan, l'Iowa, le Minnesota, l'Orégon ; il n'y en a guère plus de cinq pour cent, et les autres membres sont souvent ignorants et bornés, mais honnêtes et bien intentionnés. Dans l'Ohio et l'Indiana, la proportion des brebis galeuses est un peu plus élevée.

Il est difficile de donner une idée générale des Etats du Sud, d'abord parce qu'il y a de grandes différences entre les Etats, et ensuite parce qu'ils sont encore dans un état de transition qui se terminera, paraît-il, par une amélioration. On peut dire, d'une manière générale, que leurs législatures sont inférieures à celles du Nord-Ouest, quoique l'on trouve dans la plupart des Assemblées quelques hommes d'un mérite et d'un talent exceptionnels. Le Kentucky et la Géorgie sont parmi les meilleurs Etats ; le Missisipi et l'Arkansas ont la réputation d'être parmi les moins honnêtes. La Louisiane, gâtée par la Nouvelle-Orléans, est sans aucun doute le plus mauvais Etat.

Au rang le plus bas se trouvent les Etats qui ont reçu un très grand nombre d'immigrants européens, parce qu'ils possédaient les plus grandes cités, et qui sont complètement tombés entre les mains de gens sans scrupules et habiles à diriger les partis. New-York, Philadelphie, Baltimore, Chicago, Cincinnati, San-Francisco ont fait de leur mieux pour empoisonner les législatures des Etats dans lesquels elles se trouvent, en remplissant ces Assemblées de membres d'un caractère très inférieur, et en étant elles-mêmes les centres d'immenses capitaux accumulés. Ils ont mis la force la plus puissante et la plus corruptrice en contact avec la matière la plus faible et la plus corruptible. Aussi le monde a rarement vu le sabbat de sorcières d'agiotage, de corruption, de vols, de la prostitution du Pouvoir législatif devant les intérêts privés, dont la Pennsylvanie et l'Etat de New-York ont été lethéâtre. Naturellement, dans ces Etats, la majorité n'est pas composée d'hommes tarés, car la majorité des membres vient des districts ruraux ou des petites villes, où règnent l'honnêteté et l'ordre comme dans l'Amérique du Nord et de l'Ouest en dehors de quelques grandes cités. Plusieurs d'entre eux sont des fermiers ou de petits avocats, qui viennent avec l'intention de bien faire ; mais ils tombent entre les mains d'intrigants qui abusent de leur inexpérience et exploitent leur

ignorance ! Un des plus habiles et des plus actifs parmi les hommes politiques de la jeune génération américaine dit (1) :

« Lorsqu'un certain nombre d'hommes, dont plusieurs sont pauvres, quelques-uns peu scrupuleux, et les autres élus par des électeurs trop ignorants pour leur demander un compte exact de leurs actions, arrivent à un poste où ils possèdent un très grand pouvoir temporaire, qui les oblige à prendre des décisions sur des questions intéressant la prospérité de grandes compagnies et d'individus très riches, il y a beaucoup de chances pour que ces hommes se laissent corrompre. Or, tous ceux qui ont eu à s'occuper de la législation au point de vue pratique savent fort bien qu'à Albany il y a beaucoup de gens corrompus, beaucoup de malhonnêteté politique, beaucoup de lâcheté morale, beaucoup de gens qui acceptent des présents et se font acheter. Cependant je crois que les membres honnêtes sont plus nombreux que les autres. Les représentants venus des districts ruraux sont ordinairement de braves gens, des fermiers aisés, de petits avocats, ou des marchands qui font bien leurs affaires ; ce sont ordinairement des hommes intelligents, paisibles et honnêtes. Ils ont souvent l'esprit étroit, ils sont lents à concevoir une idée ; mais quand ils l'ont acceptée, ils s'y attachent avec ténacité. Généralement ce sont des hommes nés en Amérique, mais ceux qui sont venus d'ailleurs sont devenus complètement américains par leur manière de voir et leur façon de penser. Les pires législateurs viennent des grandes villes. Ce sont ordinairement des étrangers presque sans instruction, dont les idées morales sont très vagues, et dont l'ignorance est si profonde qu'elle en serait comique si elle n'avait point quelquefois sur nos lois des effets aussi désastreux. C'est à cause de leur ignorance, plus encore qu'à cause de

(1) M. Théodore Roosevelt, dans le *Century Magazine*, avril 1885.

leur nature vicieuse, qu'il est si difficile de faire voter de bonnes lois ou d'empêcher les mauvaises de passer ; et parmi les éléments contre lesquels nous avons à lutter pour avoir un bon gouvernement, celui-là est le plus irritant » (1).

Le même écrivain continue en disant que, après avoir siégé dans trois législatures de l'Etat de New-York, il a pu se convaincre qu'un tiers environ des membres était prêt à se laisser acheter. Cependant, ajoute-t-il, quoique le caractère de ces hommes fût connu de tous leurs collègues et de la « coulisse » (lobby), il était rarement possible de les condamner. Plusieurs membres de ce tiers corrompu n'étaient pas entrés dans la législature avec l'intention d'en tirer profit, mais ils avaient été corrompus par les autres. Ils s'étaient aperçus que l'on ne pouvait pas se distinguer par des moyens légitimes, et lorsque la tentation était venue, ils étaient tombés, parce qu'ils avaient une conscience faible et qu'ils n'avaient point les connaissances de l'homme d'Etat. Ou bien ils désiraient avant tout faire passer quelque mesure locale que leurs électeurs désiraient particulièrement, et ils avaient vu qu'ils ne pouvaient obtenir l'appui de certains autres membres qu'en devenant les complices des tripotages ou des « vols » que ces membres proposaient : Ou bien ils devaient leur siège à un homme influent ou à une puissante compagnie, et ils étaient obligés de voter selon les ordres de leur « possesseur » (2).

(1) Tous ceux qui ont l'expérience des Assemblées législatives admettront que l'ignorance et la stupidité font plus de mal que les mauvaises intentions, parce qu'elles sont plus communes et qu'elles sont le jouet des hommes malintentionnés.

(2) « Il vint, devant un comité (de la Chambre de New-York), dont j'étais membre, un bill parfaitement juste en faveur d'une compagnie; la majorité du comité, c'est-à-dire six membres, était formée d'hommes tout à fait malhonnêtes, qui s'opposèrent au bill avec l'espoir de se faire payer pour cesser leur opposition. Quand j'avais consenti à me charger du bill, j'avais stipulé que la compagnie ne payerait pas un centime pour le faire adopter. Il

Un membre corrompu a plusieurs manières de gagner de l'argent. L'une, la plus courante, consiste à se faire donner pour son vote de l'argent ou quelque chose d'équivalent. Une autre consiste à obtenir par son vote l'appui d'un groupe de ses collègues pour une autre mesure qui l'intéresse particulièrement, par exemple pour une mesure qui fera augmenter la valeur des terrains dans le voisinage d'une cité. Ceci c'est le « log-rolling », et il est très difficile de l'empêcher, car sous sa forme la plus inoffensive on le distingue à peine du prêté-rendu légitime qui doit exister dans toutes les Assemblées législatives. On considère cependant ce système comme très nuisible, et quatre nouvelles Constitutions, celles du Nord-Dakota, du Montana, de l'Idaho, et du Wyoming, contiennent des clauses d'après lesquelles il doit être considéré comme un genre de corruption et puni en conséquence. Une troisième manière c'est le «black-mailing »(tribut). Un membre introduit un bill qui est dirigé spécialement contre une grande compagnie particulière, par exemple une compagnie de chemins de fer, ou bien dans lequel il propose de changer les lois générales de façon à porter préjudice à cette compagnie ou à un groupe de compagnies. Il laisse entendre secrètement qu'il désire « voir » les directeurs ou les avocats de la compagnie, et le plus souvent il se laisse ache-

devint par conséquent nécessaire de savoir qui exerçait une pression sur les membres récalcitrants, et par suite à qui ces membres devaient leur situation politique. Trois étaient au pouvoir d'hommes politiques locaux du même parti qu'eux-mêmes, et également tarés; un autre était entre les mains d'un politicien dont la réputation était médiocre et qui habitait une autre cité; le cinquième, un démocrate, était « possédé » par un fonctionnaire fédéral républicain ! et le sixième par le président d'une compagnie de tramways. Quelques lettres de ces deux derniers personnages obligèrent les deux derniers membres à changer d'attitude à l'égard du bill avec une souplesse étonnante. »

M. Théodore Roosevelt, *op. et loc, cit.*

ter par eux. Dans ce cas, il ne retire point son bill jusqu'au dernier moment afin d'empêcher un autre membre de jouer le même tour. Même dans les Etats du Nord-Ouest il y a ordinairement un groupe de ces membres tarés, qui trouvent que les 300 dollars de traitement ne sont pas suffisants, et qui augmentent leurs revenus législatifs en prélevant cette sorte d'impôt sur les compagnies de l'Etat. Ce moyen (qui porte le nom de « strike » n'est pas tout à fait inconnu dans la Nouvelle-Angleterre, où l'on a souvent introduit un bill en faveur de la journée de dix heures pour effrayer les grandes compagnies et les autres capitalistes et les obliger à décider l'auteur à le retirer par les moyens qui sont au pouvoir des capitalistes. Toutes les compagnies de chemins de fer importantes ont un ou plusieurs agents sur place pendant toute la durée de la session de la législature, pour surveiller les bills qui sont introduits et les comités qui s'en occupent. Cet agent s'en rapporte quelquefois aux amis de la compagnie pour faire échouer le bill, et a recours aux expédients ordinaires pour lui créer des amis. Mais il est souvent meilleur marché et plus facile de donner satisfaction à l'agresseur (1). Naturellement les comités sont des foyers d'intrigues, et la présidence d'un comité est la position qui offre à un homme sans scrupules le plus d'occasions favorables. Autour des comités bourdonne cet essaim d'agents que les Américains appellent « lobby » (coulisse), et qui viennent

(1) Le président d'une compagnie de chemin de fer de l'Ouest. homme capable et honnête, me disait qu'il était obligé d'avoir toujours un homme qui surveillait le travail des Chambres pendant la session, dans la capitale de l'Etat où se trouvait sa ligne, et d'employer toute sorte de moyens pour faire échouer les bills dirigés contre la compagnie, parce que s'il ne le faisait pas, les actionnaires seraient ruinés. Il déplorait cette nécessité. C'était un Etat relativement bon, mais les fermiers avaient tellement de préjugés contre les chemins de fer, que de mauvais bills avaient des chances de passer, et qu'il fallait avoir recours à des remèdes énergiques.

solliciter les membres, les menacer d'ennuis dans leur district électoral, les importuner par toutes sortes de raisons et de promesses, leur payer des dîners, des cigares, des liqueurs (1).

Dans ces Etats démoralisés, le Sénat est plutôt pire que la Chambre, tandis que, dans les bons Etats, le Sénat est ordinairement supérieur à l'autre assemblée (2). Il y a à cela deux raisons. Comme le Sénat est plus petit, — à New-York, il y a 32 sénateurs contre 128 représentants — le vote de chaque sénateur a plus d'importance, et s'il est à vendre, il se paye plus cher. Toutes choses égales, une tentation plus forte a plus de chance de vaincre la vertu ; et toutes choses sont égales, car il est tout aussi difficile de faire retomber la responsabilité sur un sénateur que sur un membre de l'Assemblée, et le poste n'est pas plus honorable. La seconde raison, c'est que les intrigants adroits et expérimentés arrivent à se faire nommer au Sénat où leur pouvoir (y compris la confirmation des nominations) est plus grand et leur voix plus précieuse. Les plus capables restent, mais comme le fait d'être capable comprend aussi l'absence de scrupules, cela revient

(1) « Un sénateur, que l'on connaissait généralement sous le nom de « Gibbs le scélérat », passa à Albany deux ans, pendant lesquels il fit ses « affaires » si impudemment que ses électeurs refusèrent de l'y renvoyer ; mais l'année d'après il se présenta de nouveau avec calme et il pria ses électeurs de le nommer parce qu'il était sans argent et qu'il voulait mettre ordre à ses affaires avec son traitement de sénateur, qui est de 1.500 dollars, (7.500 fr.) ! » — M. J. B. Bishop, de New-York, dans un article qui a pour titre : *Money in City Elections*, p. 6.

(2) Quelques-uns de ceux qui m'ont donné des renseignements ne sont pas de cet avis ; et quelques-uns croient que la proportion des hommes corrompus, même à Albany, est inférieure à celle qu'indique Mr. Roosevelt. Les écrivains de l'école pessimiste croient qu'elle est plus élevée. Je donne, ici comme ailleurs, ce qui me paraît être l'opinion la plus vraisemblable, quoique je puisse dire, comme Hérodote au sujet de la légende de Cyrus : « que je connais trois autres séries d'histoires ».

à dire que l'on a en pratique la sélection naturelle des plus mauvais.

Je vais sortir de ce marais infernal pour faire quelques observations qui me paraissent s'appliquer aux législatures des Etats en général, et non pas uniquement aux plus dégradées.

L'esprit local, extraordinairement fort partout en Amérique, les domine complètement. Un membre n'est pas un membre nommé par son district pour l'Etat, et obligé de songer d'abord à la prospérité générale de la République. Il est le membre qui représente Brownsville ou Pompey ou le septième district, et ainsi de suite, selon le cas. Son premier et son principal devoir, c'est d'obtenir pour son district tout ce qu'il peut en argent ou sous forme de lois. Ne lui parlez point de l'intérêt général, car cette considération n'a aucun poids si elle est contraire aux intérêts du coin de terre qu'il représente. Qui plus est, ses collègues du même parti le considèrent comme le seul défenseur des revendications de cet endroit, et le seul autorisé à parler des affaires de cet endroit. S'il approuve un bill qui intéresse cette localité et rien que celle-là, son opinion est décisive. Personne n'a le droit d'intervenir. Cet usage est accepté d'autant plus volontiers qu'il sert les intérêts particuliers de chaque membre, tandis qu'ils sont rares les membres qui ont des vues plus larges, et qui cherchent à défendre les intérêts de l'Etat et les principes généraux d'une sage législation. Quand telle est la doctrine acceptée, aussi bien que la coutume invariable, le « log-rolling » devient naturel et presque légitime. Puisque chaque membre est le seul juge pour toutes les mesures qui ont rapport à son district, tous les autres membres appuient celui qui propose un bill local, dans l'espoir que celui-là les appuiera à son tour dans des circonstances semblables. Celui qui s'oppose à un mauvais bill d'un autre dans l'intérêt de l'Etat, est certain que cet autre s'opposera à ses propres bills, et probablement avec succès, quelque utiles qu'ils soient.

J'ai signalé (chap. XIV-XVII), en parlant du Congrès, les défauts qui proviennent du manque de chefs reconnus et d'hommes obligés par leurs fonctions à représenter et à protéger les intérêts du peuple en général. Ces défauts, on les retrouve dans les législatures des Etats, sur une plus petite échelle sans doute, mais sous une forme plus grave, parce que les membres sont en général moins intelligents et moins bien contrôlés par l'opinion publique. Il n'y a personne chargé de s'opposer à ces mesquins intérêts de clocher ; personne qui ait le devoir de combattre les propositions d'un groupe bruyant, propositions dont les hommes réfléchis aperçoivent le danger final et les effets pernicieux. Il y a des membres qui représentent des districts, mais il n'y en a point qui représentent le peuple de l'Etat. C'est ainsi que beaucoup de mauvais bills et beaucoup de bills inutiles sont adoptés. Et quand il se présente une question difficile, il arrive que pas un membre n'est capable de la comprendre et de proposer une solution. Quelquefois, le gouverneur les tire d'embarras en nommant une commission d'hommes instruits qui sont chargés de préparer et de proposer à la législature une loi sur cette question. Quelquefois, une clause de la Constitution ordonne que les juges fassent un rapport sur tous les défauts du système afin que les reformes nécessaires soient votées. Tels sont les moyens détournés auxquels on a recours pour suppléer à l'incapacité des législateurs, et à l'absence d'un système qui permettrait au Pouvoir exécutif et au pouvoir législatif de coopérer à la même œuvre.

Les législateurs des Etats, surtout ceux de l'Ouest, sont d'abord très remuants, ils ont des connaissances très limitées et ils apprécient très mal les intérêts essentiels du pays : tous ces défauts les rendent plutôt dangereux. Comme ils ne se réunissent que pendant quelques semaines tous les ans ou même tous les deux ans, ils sont d'une activité effrayante pendant ces quelques semaines, et ils adoptent des lois dont on ne saisit les résultats que plu-

sieurs mois plus tard. C'est pour cette raison, et aussi par peur des tripotages, que les « bons citoyens » de ces Républiques attendent avec inquiétude la session législative, et qu'ils saluent le départ des représentants avec le sentiment qu'ils sont délivrés d'un danger. Je demandai une fois au gouverneur d'une République de l'Ouest s'il s'entendait bien avec la législature. « Je ne dirai pas que ce sont de malhonnêtes gens, me répondit-il, mais le spectacle le plus agréable de l'année, c'est le moment où je vois les pans de leurs redingotes disparaître au coin de la rue à la fin de la session. »

Cet esprit remuant et le caractère général de la législation des Etats se manifestent par le nombre immense de bills introduits pendant chaque session. Très peu de ces bills sont adoptés, parce que la durée de la session est trop courte, ou bien parce que les comités s'inclinent devant des influences contraires.

On introduisit (pendant les sessions de 1885 ou 1886) :

| | | |
|---|---|---|
| Dans l'Alabama . . . . | 1469 bills | 442 adoptés |
| » le Kentucky. . . . | 2390 » | 1400 » |
| » l'Illinois . . . . . | 1107 » | 131 » |
| » la Pennsylvanie . . | 1065 » | 221 » |
| » New-York . . . . | 2093 » | 681 » |

Dans dix Etats, le nombre des bills introduits fut de 12.449 dont 3.793 furent adoptés. Ces bills étaient pour la plupart locaux ou spéciaux (1).

(1) Même parmi les lois qui paraissent dans les codes des Etats sous le titre de lois générales, il y en a beaucoup qui ont un caractère local ou spécial. En consultant les lois que la Louisiane a adoptées en 1886, je trouve que sur 96 lois classées comme des lois générales, 30 sont réellement des lois locales ou spéciales. En 1887, on adopta dans le Nébraska 114 lois générales, dont 24, qui étaient classées parmi les lois générales, étaient réellement locales ou personnelles, et 17 étaient considérées comme des lois spéciales. Dans le Minnesota, en 1887, sur 265 lois classées comme générales, 36 paraissent être, d'après leurs

En 1889, on a introduit aux législatures de onze Etats 10.838 bills publics dont 1.878 seulement ont été adoptés, outre 3.639 lois privées qui ont été adoptées dans quatre de ces Etats (1). Dans la Caroline du Sud, pendant quatre années de 1882 à 1888, sur 900 lois votées, 253 seulement avaient rapport à des questions d'ordre général. Des lois conférant la personnalité à des compagnies, réglant des héritages, permettant de changer de nom, déchargeant des individus ou des sociétés de leurs dettes, avaient occupé une grande partie du temps de la législature, aux frais du public et au grand détriment de l'Etat. Cependant la Caroline du Sud n'est pas un Etat où il y ait beaucoup de capitaux ni beaucoup de grandes entreprises. Dans des Etats plus prospères, la place qu'occupent toutes ces petites questions insignifiantes, serait occupée par des bills sur les chemins de fer, sur des compagnies et sur des cités. Les législatures sont pour les Etats une source de grandes dépenses, et les résultats de leur travail sont plutôt nuisibles qu'utiles.

« Dans la Caroline du Sud, où la session est courte, le secrétaire d'Etat dit que la législature coûte 52.000 dollars. Mais en Pennsylvanie, pour une session de 158 jours, la dépense s'élève à 686.500 dollars (3.432.500 fr.). Au Connecticut, la dernière session de 90 jours a coûté 98.000 dollars, tandis que les dépenses générales de la législature de Californie s'élèvent à 130.000 dollars pour une session de 60 jours. Les frais d'imprimerie, de voyage et autres

titres, locales ou spéciales. Mais il n'est pas toujours facile de découvrir le contenu d'après le titre, aussi y a-t-il peut-être un plus grand nombre de lois spéciales. Certains Etats (par exemple le Wyoming) interdisent maintenant de faire des lois privées.

Comme je l'ai fait remarquer dans un chapitre précédent, le nombre total des bills de toutes sortes introduits en 1885 au Parlement anglais, qui est la seule autorité législative pour 38 millions d'habitants, a été de 481, dont 282 sont passés.

(1) Je prends ces chiffres dans le discours présidentiel de M. Henry Hitchcock à l'association du barreau américain à la réunion annuelle de l'association en 1890.

doivent être ajoutés aux frais ci-dessus pour se faire une idée des charges que s'imposent les contribuables des Etats pour se faire faire de mauvaises lois. Ces charges varient entre 1.000 et 4.000 dollars par jour pour chaque session législative, ce qui fait à peu près, pour tous les Etats réunis, et en y comprenant le Congrès, une somme d'au moins 10.000.000 de dollars (50 millions de francs), autant qu'il est possible de le savoir. Et ce n'est point là une dépense exceptionnelle, mais le prix de la législation courante (1).»

Ce qu'il y a de plus frappant chez ces législateurs d'Etat, c'est la timidité. Pas un ne songe à se faire une opinion personnelle. Pour tout ce qui a rapport aux intérêts des districts, chaque membre est naturellement l'humble serviteur de ses électeurs. Dans les questions de parti irritantes (il y en a peu, et la plupart sont personnelles), il suit son parti. Dans les questions de politique générale, il regarde de quel côté souffle le vent ; il est prêt à voter tout ce que son parti, ou une partie active de son parti, peut réclamer, même s'il y est opposé en secret, et qu'il essaie sournoisement de faire échouer la mesure proposée. Ce manque d'indépendance a quelques bons résultats. Il permet à une petite minorité d'hommes dévoués, soutenus par quelques journaux de faire voter des réformes auxquelles la majorité est indifférente ou hostile. Ainsi dans des Assemblées très dépravées de New-York et de Pennsylvanie, on a récemment adopté des bills qui améliorent les chartes des cités, qui créent le scrutin secret, et qui établissent même un meilleur système de nomination des fonctionnaires. Quelques réformateurs énergiques vinrent à Albany et à Harrisbourg avec l'intention de joindre leurs forces à celles du petit groupe de membres honnêtes qui luttaient en faveur d'un bon gouvernement. Tantôt par la peur et tantôt par des flatteries, ils décidèrent la majorité du Sénat et de la

(1) Adresse de M. W. A. Butler à l'Association du barreau américain en 1886.

Chambre à adopter des mesures qui étaient contraires aux intérêts des politiciens de profession. Il y a environ dix ans, deux ou trois nobles dames très habiles parvinrent, en restant à Albany pendant la session, à faire introduire des réformes dans les établissements de charité de la cité de New-York. L'ignorance et l'insouciance des « professionnels » de la politique, qui n'aperçoivent pas toujours les résultats des changements législatifs, et qui ne voient pas au delà de trois mois devant eux, aident à rendre possibles de semblables triomphes. Et ainsi, de même que, d'après la Bible, la colère de l'homme chante la louange du Seigneur, de même les fautes des politiciens servent la cause de la justice.

Dans les lois récentes de plusieurs Etats, surtout de ceux de l'Ouest, on remarque un mélange singulier de philanthropie et d'idées humanitaires qui se confondent avec les folies et les tripotages exposés ci-dessus, comme des fils d'or et d'argent entrelacés avec une trame de toile à sac malpropre.

Tous les ans, les législatures adoptent des bills pour limiter la vente des liqueurs, pour empêcher la vente des livres et journaux obscènes ou démoralisateurs, pour protéger les femmes et les enfants, pour faire disparaître les loteries et les maisons de jeu, pour améliorer le sort des aveugles, des fous, des pauvres. Ces lois montrent que les législateurs s'intéressent très vivement et de plus en plus à toutes les bonnes œuvres. Elles s'expliquent, non point seulement par le pouvoir que possède une minorité active de faire ce qu'elle veut contre une foule d'hommes dont le gain personnel est le seul but, et qui par suite ne s'entendent plus pour les autres choses, mais encore par la sympathie qu'éprouvent les législateurs pour la moralité et pour la souffrance, surtout dans les districts ruraux. Les politiciens corrompus d'Albany eux-mêmes se laissèrent toucher par les prières des dames généreuses que j'ai citées plus haut. Il ne faudrait pas non plus considérer le

représentant ordinaire comme un méchant homme, simplement parce qu'il prend part à une spéculation ou qu'il vote une loi injuste contre une compagnie de chemins de fer. L'idéal moral de l'Amérique occidentale n'est pas le même que celui de l'Angleterre, de même que l'idéal moral de l'Angleterre diffère de celui de la France ou de l'Allemagne. Il est à la fois plus haut et plus bas. Certaines fautes excitent la colère et engendrent le dégoût en Amérique beaucoup plus qu'en Angleterre ; d'autres sont plus facilement pardonnées et plus vite oubliées. A cette dernière catégorie appartient le peu d'exactitude dans l'accomplissement des devoirs politiques. Les journaux accusent tout le monde ; il est difficile à un citoyen de savoir qui est innocent ou coupable. Il se fait une sorte de compromis dans son propre esprit ; le citoyen se dit que personne n'est tout à fait noir et que tout le monde est gris. Et il pense ensuite que ce que tout le monde fait ne peut pas être un grand crime.

# CHAPITRE XLV

## REMÈDES AUX DÉFAUTS DU GOUVERNEMENT DES ÉTATS

Les défauts que cette étude nous a fait découvrir dans les gouvernements des Etats ne sont pas ceux que nous nous attendions à y trouver. On aurait pu prédire, et on croyait à une certaine époque, que ces Assemblées, dévorées par la jalousie et poussées par l'ambition, se livreraient à des tentatives incessantes pour étendre leur sphère d'action et empiéter sur le gouvernement national. Ce fait ne s'est pas produit, et ne paraît pas devoir se produire. Le peuple de chaque Etat n'est pas plus attaché au gouvernement de sa République qu'au gouvernement fédéral de la nation, dont le développement a rendu presque insignifiants les plus grands Etats eux-mêmes.

Notre étude sur le système de gouvernement des Etats, dans lesquels le Pouvoir exécutif est entièrement séparé du Pouvoir législatif, aurait pu nous faire craindre que le premier de ces pouvoirs ne devînt trop indépendant et ne se servît de son autorité dans son propre intérêt et dans celui de son parti, au grand détriment des affaires publiques qui auraient pu se ressentir de ce manque d'entente entre les deux grandes autorités, celle qui fait les lois et celle qui les fait exécuter.

En pratique, ce défaut n'a pas été très nuisible.

La législature pourrait certainement faire une meilleure besogne si le gouverneur, ou quelques-uns de ses fonc-

tionnaires, siégeaient dans les Chambres et en dirigeaient les délibérations. Cependant on n'a jamais songé à appliquer aux Etats américains le système de Cabinet que nous avons en Angleterre ; et l'exemple des législatures provinciales du Canada, dont chacune a un ministère responsable composé de membres des Chambres, n'a pas été imité. Ceux qui fondèrent les gouvernements des Etats ne désiraient pas placer dans l'Assemblée représentative des chefs exécutifs. Probablement, ils redoutaient que le gouverneur ne fût trop indépendant, parce qu'il n'était pas responsable devant la législature. La création récente de divers fonctionnaires ou conseils administratifs a, jusqu'à un certain point, porté remède aux maux causés par l'incompétence des législatures, car ces fonctionnaires ou ces conseils préparent fréquemment des bills qu'introduit un membre de la législature, et qui passent sans opposition, peut-être même sans que personne s'en aperçoive, sauf un très petit groupe de membres. Somme toute, les rouages exécutifs fonctionnent bien, mais, d'après quelques publicistes judicieux, ils pourraient être perfectionnés simplement en laissant au gouverneur le droit de nommer les principaux fonctionnaires, au lieu de les faire élire par le peuple. Cet arrangement tendrait à mettre plus d'unité dans les plans et dans les actes du gouvernement. Les désaccords qui se produisent dans la pratique entre le gouverneur et la législature ont principalement rapport aux nominations, c'est-à-dire à des questions personnelles qui n'intéressent pas la politique de l'Etat.

Les défauts réels du système de gouvernement des Etats résident surtout dans la composition et dans la conduite des législatures. Ce sont les suivants :

Infériorité de la majorité des hommes qui composent ces Assemblées, au point de vue des connaissances, de l'habileté et quelquefois de la conscience.

Imprévoyance en matière de finances.

Négligence quand ils votent des bills administratifs.

Manque de méthode quand ils s'occupent de bills locaux ou spéciaux.

Impossibilité pour l'opinion publique de contrôler suffisamment la législation, et surtout les bills locaux et spéciaux.

Le résultat pratique de ces défauts, c'est que les législatures ont fait contracter aux Etats ou aux cités de grandes dettes qui n'auraient pas dû être contractées. Les législatures ont agi ainsi pour permettre de faire de folles expériences en fait de législation, et pour autoriser une multitude d'entreprises particulières, dans lesquelles les droits et les intérêts publics deviennent le jouet des spéculateurs, ou une source de bénéfices pour les propriétaires d'un monopole. Comme conséquence secondaire, les législateurs eux-mêmes ont été démoralisés et toutes les entreprises des Compagnies sont devenues l'objet de préjugés peu justifiés.

Quels sont les moyens ou les remèdes que l'on a proposés pour limiter ou supprimer ces maux ? Ceux qui ont suivi mon étude sur les hommes dont se composent les législatures et sur les méthodes de travail de ces hommes, ont compris qu'il fallait des remèdes puissants, parce que sans cela les résultats auraient été encore pires. Tous les remèdes ont pour but de limiter le Pouvoir législatif, et on peut les diviser en quatre séries.

D'abord il y a la division de la législature en deux Chambres. On peut faire passer une loi en fraude dans une Chambre, mais l'argent peut manquer pour la faire passer dans l'autre. Un projet extraordinaire, soi-disant dans l'intérêt des fermiers, ou des éleveurs ou des employés de chemins de fer, peut éveiller suffisamment l'attention des hommes sensés, pendant qu'il est en discussion à l'Assemblée, pour qu'ils empêchent le Sénat de l'adopter. La simple tendance qu'ont deux Chambres à ne pas être d'accord est considérée comme un bienfait par ceux qui prétendent, comme le font les Américains, que toute nou-

velle loi doit faire plus de mal que de bien. La plupart des bills sont mauvais — donc, il faut en tuer autant qu'on peut. De plus, même dans des législatures corrompues, comme celles de New-York ou de Pennsylvanie, chaque Chambre trouve du plaisir à dévoiler les fraudes de l'autre, même si elle n'y trouve pas son intérêt.

En second lieu, il y a le veto du gouverneur. Les Américains y attachent un très grand prix, comme le montre le fait suivant : en 1789, il n'y avait qu'un Etat, le Massachusetts, qui accordât ce droit à son premier magistrat, tandis que maintenant tous les Etats, sauf quatre, le lui accordent. Quelques Constitutions (y compris toutes les Constitutions récentes) contiennent une clause salutaire d'après laquelle le gouverneur peut rejeter un ou plusieurs articles d'un bill de crédits (quelquefois de n'importe quel bill) tout en approuvant l'ensemble du bill. Ce droit donne au gouverneur une grande autorité et lui permet d'empêcher le gaspillage des ressources de l'Etat dans de mauvaises entreprises. Le droit de veto, dans lequel le peuple des Etats a la plus grande confiance, montre bien les avantages de la responsabilité concentrée dans les mains d'un seul homme. Quand ils choisissent un gouverneur pour représenter l'autorité collective de l'Etat tout entier, les citoyens lui imposent le devoir d'examiner chaque bill et d'en peser la valeur. Il ne peut pas se retrancher derrière la volonté des représentants du peuple, parce qu'il a été nommé pour surveiller et pour modérer ces représentants du peuple, comme un agent de police surveille un individu suspect. Il est obligé de rejeter un bill non seulement s'il lui paraît enfreindre la Constitution de l'Etat, mais encore s'il le trouve en quoi que ce soit nuisible au public, sous peine d'être lui-même soupçonné de négligence ou même de complicité dans quelque projet malhonnête. La législature a le droit de ne pas tenir compte du veto, et d'adopter le bill à la majorité des deux tiers ; mais même si les deux tiers des membres sont fa-

vorables à une mesure, il peut se faire qu'ils hésitent à recourir à ce moyen violent, lorsque le veto a tourné du côté d'un bill la lampe de l'opinion publique. Il y a naturellement de très grandes différences entre les gouverneurs et entre les divers Etats, au point de vue de l'honnêteté avec laquelle il est usé de ce droit ; car il peut servir, et il sert quelquefois, à un gouverneur affilié à un « ring », pour empêcher toute réforme de passer. Mais c'est partout un pouvoir réel et efficace ; et il a rendu de grands services dans les grands Etats où l'importance des fonctions de gouverneur décide quelquefois des hommes capables et courageux à se faire élire (1).

Troisièmement, l'Etat impose des limites à la compétence de la législature. J'ai déjà parlé de quelques-unes de ces restrictions, dont les plus nombreuses et aussi les plus importantes en ce moment ont rapport aux bills locaux ou spéciaux (qu'on appelle en Angleterre des bills « privés »). Ces bills détruisent l'harmonie et la simplicité des lois et font perdre du temps à la Chambre ; mais surtout ils sont si fréquemment une source de spéculations et de tripotages (2), qu'il y aurait un très grand avantage à

(1) Quoique l'existence de ce remède tende à diminuer l'opposition que les membres honnêtes font aux mauvais bills parce qu'ils savent que le veto les arrêtera, ce mal est moins à craindre que ne le serait la suppression du veto.

(2) « Dans douze Etats il est interdit à la législature de créer, autrement que par une loi générale, des corporations, et même des municipalités ; et dans treize autres de créer des corporations par une loi spéciale, sauf des municipalités ou d'autres corporations auxquelles aucune autre loi n'est applicable. Dans quelques Etats, on ne peut créer par une loi spéciale que des municipalités, des établissements de charité et des pénitenciers. Ces clauses n'ont pas été introduites pour empêcher la formation de Compagnies privées. Au contraire, dans tous ces Etats, il existe des lois générales qui permettent aux Compagnies de s'organiser avec la plus grande facilité. Mais les défauts de quelques-unes de ces lois qui n'ont pas réussi à empêcher les maux contre lesquels elles ont été faites, obligent les législateurs à se demander

les supprimer complètement ou à ne les conserver que pour les cas où un bill spécial est absolument nécessaire.

Les prohibitions constitutionnelles dont j'ai parlé produisent jusqu'à un certain point ce résultat. Grâce à ces prohibitions, l'Illinois, par exemple, a réduit à 300 pages les lois d'une session, et l'Iowa à une moyenne de 200 à 250 pages, tandis que les lois du Wisconsin remplirent 2.000 pages en 1885, parce que, dans cet Etat, il y avait moins de restrictions.

Mais les puissances du mal ne cèdent pas sans lutter. On a, pour éluder ces règles, essayé toutes sortes de moyens dont quelques-uns réussissent. Par exemple, la Constitution de New-York interdit de faire des lois spéciales au sujet du gouvernement des cités. On fait une loi applicable aux cités de plus de 100.000 habitants mais de moins de 200.000. Il se trouve qu'il n'y a dans l'Etat qu'une ville qui soit dans ce cas, c'est Buffalo, mais, comme il pourrait y en avoir d'autres, la loi est générale, et la prohibition de la Constitution ne l'atteint pas. De

si, en évitant le Scylla de la législation spéciale, ils ne sont pas tombés dans le Charybde de la franchise accordée à tort et à travers. Un jour viendra peut-être, où l'on se conformera aux recommandations de la commission des Chemins de fer de New-York, et où ceux qui voudront construire une nouvelle ligne seront obligés de fournir une meilleure raison, pour la créer et pour avoir le droit d'expropriation, que la chance de forcer une Compagnie déjà établie à acheter leur ligne, — ou, si ce plan échoue, l'alternative de laisser vendre la ligne après avoir été déclarés « déchus ». — Hitchcock, *State Constitutions*, p. 36.

« Le favoritisme et la spéculation ont beau jeu lorsqu'une loi spéciale est nécessaire pour autoriser une Compagnie à se former et pour accorder des faveurs et des privilèges spéciaux, car la législature peut se laisser corrompre et ne pas imposer à la Compagnie des obligations équivalentes aux avantages qu'elle obtient. C'est à ce droit de créer des Compagnies privées qui sont dus les deux tiers des intrigues de couloir, des spéculations, du log-rolling (faveurs réciproques), des fraudes et des malhonnêtetés que l'on voit si fréquemment dans nos législatures. » — Ford, *Citizens' Manual*, II, p. 68.

même, la Constitution de l'Ohio stipule que la législature ne pourra point « faire de lois spéciales pour créer des corporations ». Mais en 1890 la législature fit près de cinquante lois de ce genre ; elle échappait à la clause de la Constitution en n'employant dans la rédaction de la loi que des termes généraux, qui en fait ne s'appliquaient qu'à une seule localité. Une loi autorisait par exemple les villages de 1.903 habitants au moins et de 1.912 habitants au plus à émettre des actions pour faire une usine à gaz ; une autre permettait à toutes les cités de 15.435, d'après le recensement de 1890, d'établir un impôt pour l'entretien des bibliothèques (1).

On élude encore d'une autre manière les clauses contre la législation spéciale ; c'est en faisant des lois qui semblent être générales parce qu'elles sont présentées sous forme d'amendements à des lois générales. Voici un exemple récent. La Constitution de l'Etat de New-York interdit à la législature de faire des lois privées ou locales pour constituer des villages en corps politique, ou pour autoriser à construire des ponts. En 1885, la législature fit une loi générale sur l'incorporation des villages, à laquelle elle ajouta des clauses générales sur les ponts. L'année suivante, elle adopta la loi ci-dessous que je cite textuellement. Cette loi amende celle de 1885, en stipulant qu'elle sera applicable non plus à tous les comtés de l'Etat, mais seulement au comté de Westchester, à l'exclusion de deux villes de ce comté. C'est donc doublement une loi « privée ou locale », mais la clause prohibitive de la Constitution a été éludée (2).

(1) M. Hitchcock (dont l'adresse contient l'exemple de l'Ohio) ajoute que la Cour suprême de l'Ohio a considéré ces moyens évasifs comme inconstitutionnels ; mais on continue d'en user, car les législatures, les villages et les cités essaient d'en tirer parti.

(2) La Constitution du Nord-Dakota (§ 70) interdit expressément de tourner ainsi la loi.

CHAPITRE 556

*Loi qui amende le chapitre 291 des lois de 1870, intitulée « loi sur l'incorporation des villages. »*

Village. Incorporation Act de 1885, sur les ponts, applicable seulement à une partie du comté de Westchester.

Adopté le 4 juin 1886 : les trois cinquièmes étant présents.

Le peuple de l'Etat de New-York, représenté dans le Sénat et l'Assemblée, adopte la loi suivante :

Section 1. — La section II du chapitre 450 des lois de 1885 est amendée comme suit :

Section 2. — Tous les comtés de cet Etat sont exempts des clauses de cette loi, sauf le comté de Westchester, toutefois cette loi ne sera pas applicable aux villes de Greenburgh et Mount-Pleasant dans le dit comté de Westchester.

Section 3. — Cette loi aura son effet immédiatement.

Dans les Etats où l'on a fréquemment éludé les clauses de la Constitution, le Code est devenu très confus, parce que l'on ne peut savoir si une loi est générale ou spéciale qu'en l'étudiant attentivement.

Le lecteur a sans doute remarqué dans l'en-tête de la loi citée plus haut les mots « les trois cinquièmes étant présents ». C'est une des nombreuses sauvegardes que l'on impose aux législatures des Etats. J'en ai cité d'autres au chapitre XL. L'abondance de ces clauses, dans les Constitutions récentes, montre que tous les efforts que l'on a faits pour porter remède aux divers symptômes n'ont pas réussi à déraciner le mal, et les détails de plus en plus nombreux donnent une idée des innombrables moyens évasifs que le peuple cherche à prévenir (1).

(1) Par exemple, il est quelquefois stipulé qu'on n'introduira aucun bill pendant une certaine période après le commencement ou avant la fin de la session, afin d'empêcher les membres

Le génie inventif des législateurs américains trouve ou fait bien des trous dans le réseau dont le peuple a essayé de l'envelopper à l'aide de la Constitution. Cependant, quoique toutes les restrictions dont j'ai parlé aient été quelquefois violées ou éludées, elles ont, en somme, produit de bons résultats. L'ennemi est tenu en échec, et on l'empêche de faire beaucoup de mauvaises lois. La législature abandonne des bills, parce qu'ils sont trop manifestement contraires à la Constitution, et qu'il est inutile de les examiner. Les membres les plus ignorants ne se rendent pas toujours compte des difficultés. Ils sont à peine capables de lire la Constitution, et la nature de son opération légale ne les dépasse pas moins que la cause du tonnerre ne dépasse les chats. Un de mes amis, qui siégea pendant plusieurs années dans l'Assemblée de New-York, fut une fois importuné par un membre irlandais qui le suppliait de soutenir un petit bill. Il lui répondit qu'il ne le pouvait pas, parce que ce bill était contraire

de faire passer certains bills en fraude pendant les derniers jours. On élude cette clause après la période fixée par la Constitution, en introduisant un nouveau bill sous forme d'amendement à un bill déjà introduit, dont toutes les parties disparaissent et sont remplacées par le nouveau bill, sauf le dispositif de la loi. Donc, le membre qui croit avoir l'occasion d'introduire un bill après l'expiration de la période constitutionnelle, prend soin d'introduire à temps de faux bills, sur lesquels il pourra en greffer d'autres, sans se préoccuper du caractère ou du contenu des premiers. Le faux bill avait peut être rapport à l'incorporation de la cité de Siam. Un des électeurs de ce membre lui écrit pour lui demander l'autorisation législative de construire une digue dans la Wild Cat River (Rivière du Chat Sauvage). Immédiatement, après avoir supprimé tout ce qui suit le dispositif, et qui se rapporte à la cité de Siam, on ajoute au bill un amendement qui stipule uniquement que John Doe est autorisé à construire une digue dans la Wild Cat River. C'est avec ce titre et sous cette forme qu'il est adopté. Mais la Chambre change le titre, le met en rapport avec l'objet du bill, et la loi est votée, sans que la Constitution ait été violée. » — Cooley. *Const. Limit.* p. 169, note.

à la Constitution. « Oh, monsieur Robert, répliqua l'Irlandais, il ne faut jamais permettre à la Constitution de séparer des amis. »

Il y a des bills auxquels le gouverneur ne peut pas s'empêcher de mettre son veto, parce qu'ils violent une restriction constitutionnelle ; tandis que plusieurs bills qui passent devant lui sains et saufs, tombent devant les Cours de justice. On peut ajouter qu'il appartient nécessairement aux juges de faire respecter les restrictions constitutionnelles, parce que, si le cas leur est soumis dans un procès entre deux individus, ils sont obligés de dire si oui ou non une loi dépasse les limites marquées par la Constitution ou si un amendement constitutionnel a été dûment voté (1).

On me fera peut-être observer que la position des juges

(1) Voici un exemple remarquable de la manière dont les Cours de justice font respecter au pied de la lettre les restrictions constitutionnelles. Il s'agit du sort d'un amendement récent à la Constitution de l'Iowa sur la prohibition des liqueurs. Cet amendement avait été adopté par les deux Chambres de la législature de l'Etat ; dans deux législatures successives, il avait été soumis au peuple et adopté à une forte majorité, il avait été publié par le gouverneur et il était entré en vigueur. On découvrit qu'une Chambre de la première législature avait négligé, par la faute de son secrétaire, « d'écrire l'amendement en entier dans son journal », comme l'ordonne la Constitution. Le cas fut soumis à la Cour suprême de l'Iowa qui déclara que, par suite de cette irrégularité, l'amendement n'avait pas été dûment adopté et était nul.

La Cour suprême du Wisconsin a récemment donné un exemple de l'importance que peut avoir l'action des Cours quand il s'agit de faire respecter les restrictions constitutionnelles qui sauvegardent les droits du peuple. Elle a déclaré nulle la nouvelle distribution de l'Etat en districts en vue des élections des membres de la législature, parce qu'elle était contraire à une clause constitutionnelle qui stipule que les districts doivent être aussi égaux que possible. Il faut pouvoir s'opposer au « gerrymandering », et c'est là le seul moyen de faire respecter les lois.

de l'Etat diffère matériellement de celle des juges fédéraux de deux façons. Ceux-ci ne sont point nommés par un Etat, et sont par conséquent plus indépendants quand ils ont à se prononcer sur un conflit entre la Constitution ou les lois d'un Etat et la Constitution ou les lois fédérales. De plus ils sont nommés à vie, tandis que les juges des Etats ne sont élus dans leurs fonctions que pour quelques années, et sont obligés de songer à leur réélection. Peut-on s'attendre dans ce cas à ce que le juge de l'Etat montre une égale hardiesse, quand il s'agit de déclarer inconstitutionnelle une loi de l'Etat? N'offensera-t-il pas la législature et les chefs de parti qui la mènent, en se déclarant contre eux?

On peut répondre que, s'il déplaît à la législature en se prononçant contre la validité d'une loi inconstitutionelle, le juge risque de déplaire au peuple en se prononçant en faveur de la loi; et il vaut mieux plaire au peuple qu'à la législature. Le peuple en général ne sait peut-être rien de la question, mais les hommes de loi la connaissent mieux, et ils ne manquent pas de dire ce qu'ils en pensent. Les hommes de loi demandent à la Cour de les protéger contre la négligence et la malhonnêteté de la législature, et ils condamnent toujours un juge qui manque à son devoir. C'est pourquoi les juges y manquent rarement. Ils bouleversent sans façon les lois de l'Etat et, il est rare qu'ils aient à s'en repentir. Leur position n'est dangereuse que dans un cas. Quand le peuple désire très vivement une réforme, et que, par les clauses d'une nouvelle Constitution ou par ses clameurs, il a obligé la législature à adopter une mesure qui doit porter remède à un mal pressant, il est à craindre qu'il s'irrite contre le juge qui déclare cette mesure inconstitutionnelle. C'est une chose qui est souvent arrivée et qui peut toujours arriver quand les juges ne sont élus que pour une courte période, car leur position instable leur enlève malheureusement une partie de leur énergie. En 1786, la Cour suprême de Rhode-Island déclara qu'une loi que

la législature venait de voter était nulle, parce qu'elle était contraire aux clauses de la charte coloniale (c'était encore à ce moment-là la Constitution de l'Etat), qui accordait à tous les accusés le droit d'être jugés par un jury (1). Les membres de la législature étaient furieux ; ils sommèrent les juges de comparaître devant eux et d'expliquer les motifs de leur décision. Ils essayèrent de les destituer, ils ne le purent pas ; mais à la fin de l'année, quand leurs fonctions prirent fin, les juges ne furent pas réélus par la législature. Dans l'Ohio, la législature adopta en 1805 une loi que le juge Pease déclara contraire à la Constitution de l'Etat, aussi bien qu'à la Constitution fédérale, et qu'il refusa de faire exécuter. En 1808, la Chambre le mit en accusation devant le Sénat de l'Ohio, ainsi qu'un autre juge de la Cour suprême qui avait agi de concert avec lui, mais ils furent acquittés. En 1823, la Cour suprême du Kentucky déclara nulle une loi faite par la législature pour venir en aide aux débiteurs. La Cour donna pour raison que cette loi violait la clause de la Constitution fédérale sur l'obligation des contrats, en faisant des billets d'une banque d'Etat une monnaie légale. Les juges furent mis en accusation, mais il fut impossible de réunir la majorité des deux tiers nécessaire pour obtenir leur condamnation. Alors la législature irritée supprima la Cour elle-même et créa une nouvelle Cour d'appel, à laquelle le gouverneur nomma de nouveaux juges. L'an-

(1) Voir plus haut t. I, p. 350. — La loi était faite pour mettre en circulation du papier-monnaie que tout le monde devait accepter sous peine d'amende. Ceux qui refusaient d'accepter les billets de la banque de l'Etat au même titre que les espèces d'or ou d'argent devaient payer cette amende, après une condamnation sommaire, sans être jugés par un jury. On ne pouvait point avoir recours à la Constitution des Etats-Unis, puisqu'elle n'existait pas encore. A ces juges de Rhode-Island appartient l'honneur, non seulement d'avoir résisté à une multitude excitée, mais encore d'avoir donné dans l'histoire d'Amérique un des premiers exemples de l'exercice d'une fonction salutaire. Ils déclarèrent que ce cas ne rentrait point dans leur juridiction.

cienne Cour tint bon et soutint énergiquement que la nouvelle Cour était inconstitutionnelle. Après une lutte acharnée, la nouvelle législature rapporta en 1825 la loi qui créait une nouvelle Cour. Ainsi, la justice et la raison finirent par l'emporter. En 1871, la législature de l'Illinois fit une loi dont le but était d'appliquer une clause de la Constitution de 1870, mais le juge Lawrence déclara cette loi inconstitutionnelle, au grand désappointement des fermiers, qui en attendaient de très bons résultats. Il ne fut point mis en accusation, mais quand il voulut se faire réélire bientôt après, il fut battu uniquement à cause de cette décision (1).

(1) Voici ce que raconte à ce sujet M. Hadley dans son livre sur les transports par chemin de fer (cité par D. Hitchcock dans l'*Essai* dont j'ai déjà parlé) : « La Convention constitutionnelle de l'Illinois, en 1870, fit une déclaration importante au sujet du contrôle des tarifs des chemins de fer par l'Etat, et c'est pour se conformer à cette déclaration que la législature fit, en 1871, une loi établissant un système de tarif maximum. C'est cette loi que le juge Lawrence déclara inconstitutionnelle. Bientôt après, il se présenta et ne fut point réélu pour cette unique raison.

La défaite du juge Lawrence montra la portée du mouvement des fermiers. Ceux-ci voulaient obtenir ce qu'ils considéraient comme leur droit, et ils ne voulaient pas qu'une barrière constitutionnelle fût opposée à la volonté populaire. Les formalités de la loi n'étaient plus à leurs yeux qu'un détail technique. Ils étaient très près du point où commencent les révolutions. Ils ne franchirent pas ce point. La loi de 1873 évita l'obstacle que le juge Lawrence avait opposé à la loi de 1871. Au lieu de fixer directement des tarifs maximum, elle stipula que les tarifs devaient être raisonnables, et ensuite elle choisit une commission qu'elle chargea d'établir des tarifs raisonnables. » Le courage du juge Lawrence ne fut pas par conséquent inutile ; il lui coûta son poste, mais il servit le peuple et fit respecter la loi.

En 1890, le comité exécutif de l'alliance des fermiers du Minnesota demanda l'abolition de la Cour fédérale, qui avait récemment déclaré que la législature de l'Etat n'avait pas le droit de fixer les tarifs du transport des marchandises en chemin de fer ; et il ajoutait : « Nous appelons l'attention sur ce fait, que les citoyens de l'Angleterre, à qui nous devons en grande partie la forme de notre gouvernement, ne permettrait

Ces exemples montrent que les Cours ont eu à lutter afin de pouvoir s'acquitter librement des devoirs que les Constitutions leur imposent.

Mais le petit nombre de ces conflits montre que cette liberté est maintenant généralement reconnue, et qu'elle est, du moins pour le moment, en dehors et au-dessus des orages des passions populaires (1).

On voit, d'après ce que j'ai dit, que les juges sont un des rouages essentiels du gouvernement des Etats. Mais ils le sont uniquement en tant que juges, et non pas parce qu'ils ont des pouvoirs et des devoirs politiques. Ils n'ont pas été chargés spécialement, pas plus que les juges fédéraux, de restreindre la législature ou de se prononcer sur la validité de ses actes. Il n'y a pas, soit dans les Constitutions des Etats, soit dans la Constitution fédérale, un seul mot qui accorde aux Cours ce droit ou tout autre droit en dehors de ceux dont doivent jouir toutes les Cours de justice. Quand ils déclarent inconstitutionnelle une loi de l'Etat, ils le font simplement en interprétant les lois de l'Etat, que ce soit la loi fondamentale ou les lois inférieures, de même qu'un juge anglais pourrait déclarer nulle une ordonnance royale, parce qu'elle dépasse les pouvoirs accordés par la loi du parlement d'après laquelle l'ordonnance a été rendue. Un juge d'une Cour de comté en Angleterre aurait à ce sujet les mêmes devoirs qu'un juge de Cour d'appel. De même, le juge le plus humble d'un Etat américain est obligé de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi.

Jusqu'ici nous avons examiné les restrictions imposées à

jamais à un groupe de juges d'annuler une loi du parlement... Là le peuple est réellement tout-puissant. Voulant protéger le droit de propriété, nous avons créé une machine qui menace de détruire les droits de l'homme. »

(1) Il y a naturellement d'autres exemples de juges mis en accusation et destitués ; mais je ne parle ici que des cas où ils l'ont été pour avoir déclaré nulle une loi de la législature.

la compétence de la législature, et aux méthodes de sa procédure. Nous arrivons maintenant au quatrième et au dernier moyen qu'emploient les Etats américains pour modérer la législature. Il est très simple, pour ne pas dire enfantin. Il consiste à fixer la durée de la session législative? Autrefois, ces Assemblées siégeaient, comme le parlement anglais, tant qu'elles avaient des affaires à régler. Ces affaires ne prenaient pas beaucoup de temps. Quand elles étaient réglées, les fermiers et les avocats désiraient rentrer chez eux et ils s'en allaient. Mais lorsque la classe des professionnels de la politique augmenta, ces saines tendances n'eurent plus de prise sur une partie des membres. Leurs affaires, c'était la politique, et ils n'en avaient pas d'autres pour les rappeler dans leur foyer (1). Ils avaient même un motif de prolonger la session ; ils faisaient ainsi durer plus longtemps leur traitement législatif, qui leur était payé à la journée. A partir de ce jour, les contribuables eurent intérêt à raccourcir la session. Ils avaient encore plus d'intérêt à diminuer le nombre des spéculations, le gaspillage de l'argent et la distribution des franchises dont les représentants s'occupaient exclusivement.

C'est pourquoi, la plupart des Etats ont fixé le maximum de durée de la session. Plusieurs fixent cette durée d'une manière absolue ; mais quelques-uns ont préféré supprimer le traitement de leurs législateurs à partir du jour où la session doit prendre fin, de sorte que, si les représentants continuent de se livrer à l'œuvre de la législation, ils n'ont pour récompense que leur propre vertu (2). L'expérience a

(1) Le parlement anglais trouva que ses membres s'absentaient trop fréquemment, de sorte que, au XVIe siècle, il décréta « qu'aucun chevalier ou bourgeois n'aurait le droit de s'en aller avant la fin de la session parlementaire » ; et il infligea aux membres qui s'en allaient, sans l'autorisation du Speaker, l'amende suivante : « ils perdaient toutes les sommes auxquelles leur traitement leur donnait droit ».

(2) Ainsi la Constitution de l'Orégon, par exemple, fixe à

cependant montré que ces sessions absolument limitées offrent un danger. Il peut se faire que les bills soient votés à la hâte et à la légère sans avoir été sérieusement examinés. Quelquefois, il arrive que l'on adopte en un clin d'œil, pour ainsi dire, un bill que le peuple réclame ardemment; or, si l'on avait eu plus de temps pour l'examiner, on en aurait vu les dangers. Récemment, la législature de l'Iowa repoussa un mauvais bill sur les chemins de fer, parce qu'une discussion prolongée et complète en montra les points faibles (la durée de la session n'est pas limitée dans l'Iowa). C'est pourquoi quelques Etats ont étendu considérablement la durée de leur session. La Californie a porté récemment de 60 à 100 le nombre de jours pendant lesquels les représentants peuvent être payés; et le Colorado, en 1885, a porté de 40 jours à 90 le maximum de sa session, tout en élevant de 4 à 7 dollars par jour le traitement législatif.

Beaucoup de Constitutions récentes ont essayé d'un autre expédient qui est peut-être meilleur. Ils ont rendu les sessions moins fréquentes. Autrefois, toutes les législatures se réunissaient une fois par an. En 1890, dans tous les Etats sauf cinq, elles pouvaient ne se réunir qu'une fois tous les deux ans (1). Pendant ces dernières années, sept Etats au moins ont remplacé leur session annuelle par une

3 dollars par jour le traitement des membres, mais stipule qu'ils ne recevront pas plus de 120 dollars en tout, ce qui limite pratiquement la session à quarante jours. Le Texas est un peu plus libéral, car sa Constitution se contente de réduire le traitement de 5 dollars à 3 après soixante jours; et, à ce tarif réduit, les membres peuvent continuer de légiférer tant qu'ils veulent. Tous les Etats qui fixent la durée de la session se trouvent au Sud ou à l'Ouest, sauf la Pennsylvanie et le Maryland qui sont obligés de restreindre leurs législatures par tous les moyens en leur pouvoir. En Géorgie, la session, qui est de quarante jours, peut être prolongée par un vote des deux Chambres à la majorité des deux tiers.

(1) Mais quelquefois la législature en s'ajournant tient ainsi une seconde session.

session biennale. Il ne paraît pas que les intérêts de la République se ressentent de cette suspension de l'action du principal organe du gouvernement (1). Au contraire, ces Républiques marchent si bien sans législature, que quelques esprits hardis se demandent s'il ne faudrait pas pousser plus loin ce principe. Comme dit M. Butler :

« Il me semble à peine croyable qu'un peuple, qui prétend occuper le premier rang dans la sphère des gouvernements populaires, désespère de porter remède aux maux chroniques de la législation, et ne puisse les atténuer qu'en les rendant intermittents. La tranquillité dont on jouit pendant ce qu'on appelle les « off-years » (années où ils sont absents) fait accepter au peuple des Etats qui ont adopté ce système le risque de voir le mal s'aggraver avec le retour de l'année législative et des anciens symptômes. Les secrétaires d'Etat que j'ai interrogés à ce sujet sont tous du même avis : ils certifient que le système biennal n'a aucun inconvénient pour le peuple ; et un secrétaire d'Etat du Nébraska, à qui je demandais si ce système n'offre point d'inconvénients publics, me répondit : « Aucun ». Le public aurait un très grand avantage à ce que la législature ne se réunît qu'une fois tous les quatre ans. »

Les Américains semblent raisonner de la manière suivante : « Puisque la législature est loin d'être honnête, et qu'elle est naturellement portée à faire le mal, moins elle aura de chances de faire du mal, mieux cela vaudra. Si elle se réunit, elle fera de mauvaises lois. Empêchons-la donc de se réunir. »

Au point de vue pratique, ils ont sans doute raison. En tant que fils de puritains, ils sont conséquents dans l'application de la doctrine du péché originel. Mais pour une

(1) Cependant, comme les membres sont en général nouveaux et ne connaissent pas leur travail, ils sont certainement plus dangereux quand ils n'assistent qu'à une session pendant la durée de leur mandat, qu'ils ne le sont à la seconde session, s'il y en a deux.

démocratie autonome, on peut dire qu'ils en sont arrivés à un assez triste résultat.

N'y a-t-il pas, dira-t-on, de remède plus simple ? Pourquoi tous ces efforts pour traiter les divers symptômes de la maladie, au lieu de chercher à guérir la maladie elle-même ? Pourquoi ne pas réformer les législatures, en décidant les honnêtes gens à en faire partie, et en les soumettant constamment à la critique de l'opinion publique ?

On trouvera dans la partie III de cet ouvrage la réponse à cette question qui est très juste. Je me contenterai de faire remarquer ici que les meilleurs citoyens ont trouvé qu'il était très difficile de réformer les législatures. Ils en ont conclu qu'il valait mieux traiter tous les symptômes pour lesquels on pourrait trouver des remèdes, et attendre que le virus se portât sur un autre point avant de s'en préoccuper. « Après tout, disent-ils, la maladie n'est que douloureuse et ennuyeuse, mais elle ne met pas la vie du malade en danger, elle ne diminue même pas ses forces. Ce que les législatures peuvent faire de pire, c'est de gaspiller de l'argent, et de tenter des expériences absurdes dont le bon sens populaire ne tardera pas à voir la folie. Tout homme doit porter sa croix, et la nôtre est relativement légère. » Tout cela est assez vrai, mais ne tient pas compte de deux choses importantes : la première, c'est que les organes constitutionnels du gouvernement tombent dans un discrédit de plus en plus grand ; la seconde, c'est que l'immense influence dont jouit la richesse et l'autorisation accordée aux capitalistes et surtout aux compagnies de faire un mauvais usage des droits publics, ont donné naissance parmi le peuple à des idées qui l'entraîneront tôt ou tard à réclamer des lois nouvelles et dangereuses.

Cette étude que nous venons de terminer sur le gouvernement des Etats suggère diverses réflexions.

D'abord l'importance politique des Etats n'est plus aussi grande qu'elle l'était dans les premiers jours de la République. Quoique les Etats aient augmenté considéra-

blement en richesse et en population, ils ont décliné par rapport au gouvernement central. L'excellence des lois de l'Etat et les mérites de l'administration de l'Etat ont moins d'importance qu'auparavant parce que la main du gouvernement national se fait sentir plus fréquemment. Les questions dont s'occupe l'Etat ont une grande influence sur le bien-être des citoyens, mais elles ne frappent pas son imagination comme celles que traite le Congrès, parce que cette dernière Assemblée fixe les relations de la République avec le reste du monde et agit sur tous les pays qui se trouvent entre les deux océans. Au début, l'Etat était une République isolée qui se suffisait à elle-même. Maintenant il n'est plus qu'une partie d'un tout bien plus vaste, qui semble absorber lentement ses fonctions et arrêter sa croissance, comme le grand arbre arrête la croissance des arbustes au-dessus desquels ses immenses rameaux ont commencé de répandre leur ombre.

Je n'ai pas l'intention de laisser entendre que le peuple a cessé de s'intéresser à l'Etat; loin de là. Le peuple est fier de son Etat, même là où il n'y a rien dont il puisse être fier. L'amour ardent de la concurrence qu'éprouvent tous les Anglais, leur fait désirer vivement que leur Etat surpasse les Etats voisins par le nombre des pendules qu'il fabrique, des porcs qu'il tue, des citrouilles qu'il cultive, que leur étoile brille d'un aussi vif éclat que les quarante-quatre autres sur le drapeau national. Mais si ces Républiques, étaient aux yeux des citoyens, ce qu'elles étaient à l'époque de la Révolution, si elles commandaient avec la même loyauté, et avaient autant d'influence sur le bien-être individuel, on ne laisserait pas à des professionnels ou à des hommes de troisième ordre les législatures des Etats. La vérité, c'est que l'Etat est devenu quelque chose de plus petit. Il conserve son pouvoir légal sur les citoyens et ses droits légaux contre le gouvernement central. Mais il n'inspire pas aux citoyens le même intérêt qu'autrefois. Les citoyens ne disent pas, comme Ames en 1782, que leur Etat c'est leur

pays (1). Le gouvernement central l'éclipse d'un côté, de l'autre les grandes villes empiètent sur ses attributions. La population d'une seule cité est quelquefois le quart ou la cinquième partie de toute la population de l'Etat ; et cette cité s'intéresse davantage à ses affaires qu'à celles de l'Etat : les fonctionnaires de la cité sont déjà égaux ou même supérieurs à ceux de l'Etat.

Remarquez cependant que si les progrès de l'Union ont relativement rapetissé l'Etat, l'accroissement de la population dans l'Etat a changé le caractère de l'Etat lui-même. En 1790, sept des treize Etats avaient chacun moins de 300.000 habitants, et un seulement en avait plus de 500.000. En 1890, 27 Etats avaient plus d'un million d'habitants chacun; et neuf de ces Etats en avaient plus de 2 millions. Il faut s'attendre, malgré les chemins de fer et les télégraphes, à ce que les citoyens se connaissent moins bien entre eux, à ce qu'ils connaissent moins bien les hommes qui les gouvernent, à ce qu'ils s'intéressent moins aux affaires de leur Etat qu'à l'époque où cet Etat n'était pas plus peuplé que le comté de Bedford ou de Somerset en Angleterre. Ainsi les avantages du gouvernement local ont presque disparu des Etats américains. Ce sont des groupements locaux en ce sens qu'ils n'ont pas de grands intérêts nationaux à défendre. Mais ce ne sont pas de vrais groupements locaux, parce que leurs membres ne peuvent pas connaître intimement leurs affaires ni s'y intéresser vivement. Hamilton avait peut-être raison de croire qu'il faudrait subdiviser les grands Etats (2). Dans tous les cas,

(1) Même en 1811, Josiah Quincy disait au Congrès : « Monsieur, je l'avoue, le pays que mon cœur aime le plus, c'est la République du Massachusetts. C'est là qu'est mon foyer; c'est là que se trouvent les tombes de mes ancêtres. »

(2) On objecte cependant qu'il y a quelques grands Etats où l'influence néfaste d'une grande cité est tenue en échec par les électeurs plus sérieux des campagnes. Si ces Etats étaient subdivisés, la subdivision qui contiendrait la grande cité serait à la

c'est au fait que le peuple ne s'intéresse pas directement aux affaires locales, qu'il faut attribuer quelques-uns des défauts des législatures.

La principale conclusion que nous tirons de l'étude des législatures d'Etat les plus corrompues, c'est que le Pouvoir n'entraîne pas nécessairement la responsabilité. J'aurais honte d'écrire une pareille platitude, si ce n'était pas une de ces platitudes que l'on oublie ou qu'on néglige constamment. On sait fort bien que, dans la vie privée, la richesse, les titres de noblesse ou toute autre sorte de pouvoir peuvent aussi bien pervertir l'homme que l'ennoblir, rabaisser ou élever en lui le sentiment du devoir. Et cependant on s'exprime d'ordinaire comme si l'on croyait que la nature humaine change dès qu'un homme entre dans la vie publique, et que la simple possession des fonctions publiques, chez l'électeur ou chez le législateur, porte le fonctionnaire à s'acquitter convenablement de ses devoirs.

Nous savons que le Pouvoir ne rend pas les hommes plus honnêtes dans les gouvernements despotiques, mais nous avons l'air de croire qu'il produit ce résultat dans les gouvernements libres. Chacun de nous admettrait, si l'on nous posait cette question, que le Pouvoir seul ne suffit pas, qu'il faut ajouter au Pouvoir, pour l'électeur, un intérêt direct dans le choix d'hommes honnêtes, pour le législateur, la responsabilité devant les électeurs, et pour tous les deux, un certain savoir et le sentiment de l'honneur. L'étude des législatures des plus mauvais Etats

merci de cette multitude. La question n'a pas encore pris un caractère pratique, parce que jusqu'ici aucun Etat n'a demandé à être divisé. Mais il se produit actuellement au Kansas un mouvement en faveur de la division de cet Etat en deux par une ligne allant du nord au sud.

Le Texas est le seul Etat qui ait (d'après la loi qui l'a admis) le droit de se diviser en plusieurs Etats sans en demander l'autorisation au Congrès.

La raison d'Hamilton semble avoir été la peur que les Etats ne devinssent trop puissants pour le gouvernement national.

montre que ce qui manque ce n'est pas une opinion publique saine, car cette opinion publique existe, mais une méthode qui permettrait à cette opinion publique d'exercer une action efficace sur les représentants. En effet, lorsque ceux-ci sont laissés à eux-mêmes, et qu'ils n'ont ni le sentiment de l'honneur pour les guider, ni une bonne réputation à perdre, ils sont au moins aussi malhonnêtes dans la vie publique qu'ils le seraient dans la vie privée. Ils ont beau agir sur une grande échelle et avoir de grands intérêts matériels à surveiller, ils n'en deviennent pas meilleurs. New-York et la Pennsylvanie sont de beaucoup les Etats les plus vastes et les plus riches de l'Union. Ils ont, de l'aveu de tous, les plus mauvaises législatures.

# CHAPITRE XLVI

## POLITIQUE DES ÉTATS

Dans les chapitres précédents j'ai essayé de décrire le mécanisme du gouvernement des Etats, en mouvement et au repos, c'est-à-dire le fonctionnement effectif des divers départements dans leurs rapports réciproques. On peut se poser maintenant cette question : « Quelle est la force motrice qui met en mouvement ces roues et ces pistons et qui les fait marcher ? Quelle est la vapeur qui pousse la machine ? »

La vapeur est fournie par les partis politiques. En parlant des partis, je suis obligé de toucher légèrement à un sujet qui sera développé plus complètement dans la troisième partie de cet ouvrage ; mais il me paraît utile de m'exposer à l'inconvénient d'une répétition afin de grouper ensemble tout ce qui se rapporte spécialement aux Etats et de compléter le tableau de leur vie politique (1).

Le système des partis s'est évidemment développé dans des conditions particulières au sein des Etats. Les Etats sont des nations autonomes, qui ont des pouvoirs législatifs et administratifs très étendus, et qui se trouvent dans une nation beaucoup plus vaste dont elles sont sur plu-

(1) Beaucoup de lecteurs aimeront peut-être mieux ne lire ce chapitre qu'après avoir lu les chapitres LIII-LVI sur l'histoire, sur les doctrines, et sur la condition actuelle des grands partis nationaux.

sieurs points indépendantes. Il faut qu'ils aient des partis, et la grande nation, l'Union fédérale, a aussi des partis. Quels sont les rapports de ces deux groupes de partis entre eux ?

Il y a trois sortes de rapports possibles, à savoir :

Chaque Etat pourrait avoir un parti à lui, entièrement distinct des partis nationaux, mais créé par les questions qui intéressent l'Etat, c'est-à-dire un parti qui défendrait ou qui combattrait les mesures pour lesquelles l'Etat seul est compétent.

Chaque Etat pourrait avoir des partis basés sur les questions spéciales à l'Etat, mais influencés par les partis nationaux et affiliés jusqu'à un certain point à ces derniers.

Les partis de chaque Etat pourraient n'être que des subdivisions des partis nationaux, et dans ce cas les questions et les organisations nationales absorberaient ou plutôt jetteraient dans l'ombre les questions d'Etat et les organisations formées pour les résoudre.

D'après la nature des gouvernements des Etats on s'attendrait à trouver le premier de ces rapports. Si l'on en excepte quelques points qui appartiennent aux deux juridictions, la sphère de l'Etat est différente de celle du gouvernement national. Ce que l'Etat peut faire, le gouvernement national n'a pas le droit de le faire. Ce que le gouvernement national peut faire est en dehors de la compétence de l'Etat. Les élections du gouverneur et de la législature de l'Etat n'ont aucun rapport avec celles du Président ou du Congrès, et ces deux autorités sont indépendantes l'une de l'autre. C'est pourquoi une question qui doit être discutée et votée au Congrès ne peut que très rarement être discutée et votée aussi dans une législature d'Etat, et le parti qui s'est formé pour la défendre et la faire passer au Congrès, ne pourra pas exercer une action semblable dans un Etat, tandis que d'un autre côté un parti d'Etat, qui cherche à faire adopter une loi dans un Etat, n'a aucune raison de s'adresser au Congrès, qui ne

peut lui être ni utile ni nuisible. Les grandes questions qui ont divisé l'Union depuis sa fondation, et sur lesquelles les partis ont été basés, ont toujours porté sur la politique étrangère, sur la création d'une banque nationale, sur le tarif protecteur, sur l'extension de l'esclavage, sur la réorganisation du Sud après la guerre. Aucune législature d'Etat n'avait à s'occuper de ces questions, qui étaient toutes dans la sphère fédérale. De même, les gouvernements des Etats n'ont pas le droit de s'occuper des questions importantes qui sont soumises en ce moment au Congrès, telles que la question de la monnaie légale et la réforme des tarifs. On devrait donc s'attendre à ce que les partis des Etats fussent aussi distincts des partis nationaux que les gouvernements des Etats sont distincts du gouvernement fédéral.

C'est le contraire qui est arrivé. Les partis nationaux ont englouti les partis des Etats. Ceux-ci ont disparu complètement en tant que groupes indépendants, et ils ne survivent que sous la forme de branches des partis nationaux. Ils défendent, chacun dans son Etat, les principes que professe le parti national et le but que celui-ci cherche à atteindre. Ceci est tellement vrai que l'on peut dire qu'un parti d'Etat a rarement une couleur franchement locale, qu'il est rarement le résultat d'un compromis entre les questions spéciales à l'Etat et les questions nationales, que la seconde forme de rapports possibles existe rarement. Les questions nationales ont jeté presque complètement dans l'ombre les choses qui concernent uniquement l'Etat, et il en a été ainsi presque depuis la fondation de la République. Les partis locaux qui existaient dans la plupart des Etats en 1789 furent bientôt absorbés par le parti démocrate et par le parti républicain qui se formèrent après l'adoption de la Constitution fédérale.

Les résultats de ce phénomène ont été assez importants pour que nous en recherchions les causes.

Quatre ans après leur origine, la lutte entre les deux

grands partis nationaux devint intense dans toute l'Union. De 1793 à 1815, des questions graves de politique étrangère, compliquées de questions de politique intérieure, soulevèrent de violentes passions et engendrèrent de vigoureux efforts. Les affaires des Etats passèrent au second plan, parce qu'elles étaient plus banales, qu'elles passionnaient moins, et qu'elles n'intéressaient personne en dehors des frontières de chaque Etat. Les chefs de parti qui se faisaient un nom et qui avaient des partisans étaient des chefs nationaux ; et un chef de parti ne tenait à avoir de l'influence dans son Etat que parce qu'il acquérait ainsi des forces dans le champ plus vaste de la politique nationale. Malgré leur activité extrême et leur versatilité, les Américains eux-mêmes ne peuvent pas éprouver un intérêt très vif en même temps pour deux choses différentes, ni créer et faire fonctionner simultanément deux organisations distinctes et sans rapport entre elles. C'est pourquoi l'Etat fut obligé, selon l'expression transatlantique, « de prendre le siège de derrière ». Avant 1815, c'était un fait accompli ; dans les Etats, les partis étaient séparés par des questions nationales. De 1827 à 1877, la violence de la guerre entre les partis obligea ces partis à être constamment sur la brèche et à avoir recours, pour soutenir la lutte nationale, à l'appui qu'ils pouvaient obtenir dans les Etats.

En un sens, la prédominance dans un Etat était directement utile. Les sénateurs fédéraux sont élus par les législatures des Etats. Le parti qui a la majorité dans la législature d'un Etat gagne deux sièges dans la branche la moins nombreuse et la plus puissante du Congrès. Comme les partis sont généralement presque égaux au Congrès, cet avantage vaut bien la peine d'être disputé, et c'est l'aiguillon qui excite constamment les politiciens nationaux à s'efforcer de remporter la victoire aux élections d'un Etat particulier. D'ailleurs, en Amérique, plus encore que dans les autres pays, rien ne réussit comme le succès ;

et dans chaque Etat on considère que le parti qui a été victorieux aux élections de l'Etat a beaucoup de chances de l'être aussi pour les élections des Représentants et pour l'élection du Président.

De plus, il y a les postes à donner. Les postes fédéraux sont nombreux dans chaque Etat. Ils appartiennent au parti national qui est au Pouvoir, c'est-à-dire à celui qui compte parmi ses membres le Président. Celui-ci accorde les places à ceux qui se sont donné le plus de peine pour son parti dans chaque Etat. Ainsi l'influence de Washington et de ses divinités présidentielles se fait sentir partout, et le parti qui est en minorité dans un Etat particulier et qui perd par conséquent sa part des emplois de l'Etat, reçoit, à titre de consolation, des morceaux de patronage à la table nationale. Les partis nationaux pénètrent en réalité partout et ne laissent que peu de place au développement d'autres groupements ou d'autres organisations. Si l'on créait maintenant un parti d'Etat, indifférent aux questions nationales, ce parti ne recevrait aucun appui du dehors, il n'aurait que peu d'emplois à donner, parce que les emplois des Etats ne sont ni nombreux ni bien payés, il n'aurait point la garantie de durée que donne le vaste mécanisme des partis nationaux, il ne pourrait guère aider ses chefs à acquérir la fortune ou la renommée dans le vaste théâtre du Congrès.

Par conséquent, les partis nationaux sont complètement maîtres du champ de bataille. Dans tous les Etats, depuis le Maine jusqu'au Texas, le gouverneur et les autres fonctionnaires sont élus comme membres de ces partis, et toutes les législatures des Etats se partagent en deux groupes qui appartiennent à l'un ou l'autre des partis nationaux. On considère que les emplois de l'Etat sont une récompense pour des services rendus au parti national aussi bien que pour des services rendus dans les luttes des partis de l'Etat. En réalité, toute la machine fonctionne comme si l'Etat n'était qu'une subdivision électorale de

l'Union. Et cependant les questions qui sont soumises aux législatures des Etats n'ont aucun rapport avec les doctrines des partis nationaux, et les votes des législatures ne peuvent pas, autrement que par le choix des sénateurs, avancer ou retarder la marche d'une question qui rentre dans la compétence du Congrès.

Quelle influence ce système a-t-il eue sur le fonctionnement du gouvernement et surtout des législatures des Etats?

Il a empêchédans les Etats la formation de partis d'Etat qui se seraient occupés des questions qui sont soumises à sa législature et qui intéressent réellement sa prospérité.

L'origine naturelle d'un parti, c'est une croyance commune, un but, un dessein commun. C'est pour cela que les hommes se liguent ensemble et s'entendent pour agir de concert. Un parti d'Etat devrait donc être formé d'hommes qui désirent faire une chose ou ne pas la faire; faire adopter telle ou telle loi, accorder de l'argent pour tel ou tel objet. Or, il n'est point formé pour atteindre un but de ce genre, mais pour faire des choses sur lesquelles l'Etat n'a aucune influence. Il y a donc un singulier défaut de réalité dans les partis des Etats. Dans la plupart des législatures, aussi bien que dans les districts électoraux, ils restent très unis. Mais cette union ne rend aucun service et ne signifie rien pour les neuf dixièmes des questions sur lesquelles la législature a à se prononcer, car ces questions n'ont pas de rapport avec les doctrines des partis. Le parti ne répond donc pas à ses fins légitimes. Il ne produit point la coopération des chefs pour préparer une mesure ou une ligne de conduite, ni celle des partisans de ces chefs pour les soutenir. Il ne pousse point un groupe à critiquer vivement les mesures ou la politique de l'autre. C'est un groupement artificiel d'individus unis l'un à l'autre dans un but étranger au travail qu'ils ont à faire.

Cet état de choses semble avoir l'avantage de permettre

aux membres d'examiner une question d'après ses mérites, sans cet esprit de parti qui pousse, par exemple, en Angleterre, les hommes d'un camp à rejeter une proposition, non pas à cause de ses défauts, mais parce qu'elle vient du camp opposé. Cet avantage existerait si les membres des législatures d'Etat étaient élus en dehors de toute question de parti, si l'on avait l'habitude de rechercher des hommes honnêtes prêts à administrer avec prudence les affaires de l'Etat et à voter de bonnes lois. Mais ce n'est pas ce qui se passe ordinairement. La force des partis nationaux l'empêche. Tous les membres sont élus au nom du parti qu'ils représentent ; et on n'est pas plus prêt dans les Etats qu'au Congrès à tenter l'expérience d'une législature fonctionnant sans partis. La méthode actuelle semble avoir un autre avantage. Un génie entreprenant peut trouver que les législatures d'Etat sont une sphère étroite, et un esprit supérieur peut en trouver le travail peu intéressant. Mais si elles mènent au champ plus vaste de la politique nationale, si elles ouvrent à ceux qui se distinguent dans leur sein la porte de la renommée et du pouvoir dans la nation, les hommes de valeur essaieront d'entrer dans les législatures et d'y briller. C'est là l'argument dont se servent les partisans de l'usage, qui est maintenant général en Angleterre et qui consiste à faire des élections municipales et locales des élections de parti. Il entre, dit-on, au conseil municipal des hommes supérieurs à ceux que l'on pourrait décider à y entrer s'il en était autrement, car en se faisant élire, ils servent leur parti, ils acquièrent des droits et ils se recommandent à leurs concitoyens comme candidats au Parlement. On aurait peut-être un bon groupe d'hommes si l'on ne tenait pas compte du parti, mais on trouve que cette perte est plus que compensée par la certitude d'avoir des hommes qui dédaigneraient le conseil municipal, s'il n'était pas une étape dans leur carrière politique. Notre cas ressemble beaucoup à celui de l'Amérique, parce que ces Assemblées municipales

anglaises ont rarement à s'occuper des questions qui divisent les deux grands partis anglais. On y élit comme torys ou comme libéraux des hommes dont le torysme ou le libéralisme n'a aucun rapport avec les affaires du conseil.

Que ce raisonnement soit vrai ou faux pour l'Angleterre, je me demande si les législatures attirent des hommes plus capables en n'ayant que des hommes de parti, et si l'on se désintéresserait davantage des élections dans le cas où l'idée de parti n'occuperait que le second rang dans l'esprit des électeurs. Ces élections sont déjà entièrement entre les mains de meneurs politiques, qui n'estiment, chez un candidat, ni l'intelligence, ni le savoir, ni le caractère. L'expérience dans une législature d'Etat donne certainement au politicien l'occasion de voir ce qui se passe derrière les coulisses, et le familiarise avec les méthodes des professionnels. Mais il n'y trouvera que peu d'occasions de se distinguer dans les hautes sphères de la vie publiqne, et loin d'y acquérir des aptitudes, il y perdra plutôt celles qu'il a. Cependant, beaucoup arrivent au Congrès par les législatures d'Etat, quoique ces Assemblées ne choisissent pas toujours maintenant comme sénateurs fédéraux un de leurs membres, et peut-être la moyenne de la capacité des membres est-elle plus élevée, grâce à la présence de ceux qui veulent se servir de la législature comme d'un échelon pour monter plus haut. Cette question est purement spéculative. Les élections des Etats se font et se feront toujours sous l'influence des partis. Il ne peut pas en être autrement.

Il est cependant impossible de traiter comme des questions de parti beaucoup de celles qui sont soumises aux législatures. Les bills locaux et personnels, qui occupent la plus grande partie du temps et qui forment la plus grande partie des travaux de ces Assemblées, n'ont aucun rapport avec les doctrines des partis. La seule différence que peut faire le système des partis, c'est qu'un chef de parti qui se charge d'un de ces bills réussit facilement à le faire

passer, et qu'un district qui est représenté par un membre de la majorité a des avantages quand il demande une faveur. Il en est de même quand il s'agit d'affecter les fonds de l'Etat à une entreprise locale. Ses membres usent de l'influence de leur parti ; mais ils s'opposent à ces projets ou ils les défendent le plus souvent sans tenir compte du parti auquel ils appartiennent ; car il arrive souvent que des hommes des deux partis s'entendent pour faire adopter un projet qui est avantageux soit pour eux soit pour leurs électeurs. Naturellement, moins un membre est honnête, plus il cherche à s'affilier à ces « rings » qui n'ont aucun rapport avec la politique dans le vrai sens du mot, plus il est prêt à comploter avec un intrigant de n'importe quel parti. Parmi les mesures qui appartiennent à ce qu'on peut appeler la véritable législation, c'est-à-dire parmi les mesures qui ont pour but d'améliorer les lois générales et l'administration de l'Etat, quelques-unes sont si étrangères aux questions de parti et si peu de nature à faire honneur à l'un ou à l'autre parti, qu'on les examine d'ordinaire d'après leurs mérites. Par exemple, un bill où l'on propose d'introduire des améliorations dans les asiles d'aliénés de l'Etat, ou d'interdire les loteries, ou de restreindre la liberté du divorce, n'a .ien à espérer ni rien à craindre de l'action des partis. Il est introduit par un membre qui désire cette réforme pour elle-même et il est adopté si ce membre sait montrer à ses collègues les plus éclairés qu'il est utile, ou à ses collègues en général que le peuple le désire, et s'il peut ensuite vaincre les difficultés qu'une foule d'autres bills entasseront sur son chemin. D'autres mesures ne sont pas indifférentes au peuple ; une partie de l'opinion publique les demande et l'autre les combat. Les bills qui traitent de la vente des boissons alcooliques, ou de la réglementation des heures de travail, ceux qui attaquent les Compagnies de chemins de fer ou qui interdisent de vendre de la margarine sous le nom de beurre, sont des projets qui intéressent si vivement une

partie de la population, que le parti qui les soutient est appuyé par beaucoup de citoyens et peut être abandonné par d'autres. C'est pourquoi bien que ces bills n'aient guère de relation avec les doctrines d'un parti, les partis ne manquent pas de chercher à gagner des voix en jetant leur poids dans la balance pour ou contre, selon qu'ils supposent qu'ils ont plus à gagner en adoptant l'une ou l'autre de ces deux lignes de conduite. Dans le cas du bill sur les margarines, par exemple, il y avait évidemment plus à gagner en le soutenant qu'en s'y opposant, parce que les fermiers donnent beaucoup plus de voix, surtout dans les régions agricoles du Nord-Ouest, que ceux qui avaient à souffrir des restrictions apportées à la vente de cette substance. Il fallait s'attendre à voir, et on vit en effet, les deux partis se disputer l'honneur de voter ce bill. Beaucoup de membres essayèrent ainsi d'acquérir de l'influence pour eux et pour leurs amis. La question des boissons alcooliques était un problème beaucoup plus compliqué. Les prohibitionnistes et les partisans de l'option locale sont très puissants dans les Etats du Nord, de l'Ouest et aussi dans quelques Etats du Sud, mais les Allemands, pour ne rien dire des Irlandais et des marchands de liqueurs, sont aussi très puissants dans beaucoup d'Etats, et ils aiment tellement leur bière, qu'il est très hasardeux pour un parti de se déclarer contre la vente des boissons alcooliques. C'est pourquoi les deux partis cherchent à éluder la question. A proprement parler, ces questions de législation générale des Etats ne sont pas des questions de parti, mais elles peuvent le devenir, dès qu'un parti s'en empare.

N'y a-t-il pas un véritable parti d'Etat, agissant et travaillant uniquement dans l'Etat, et inscrivant sur sa bannière un principe ou un projet qui dépend de la législation de l'Etat?

On voit quelquefois se former un parti de ce genre. En Californie, par exemple, il y a longtemps que l'on nourrit

des sentiments hostiles à l'égard des Chinois, et qu'on désire les exclure. Les républicains et les démocrates ont été frappés de cette hostilité et l'ont approuvée. Mais il y a vingt-cinq ans, il s'est formé un troisième parti qui prétendait être spécialement « anti-mongol », et qui s'attaquait en même temps aux capitalistes et aux Compagnies de chemins de fer. Ce parti dura quelque temps, et il mit la confusion dans la politique de l'Etat. Les questions qui avaient rapport aux canaux de l'Etat devinrent à un certain moment un puissant facteur dans les partis de New-York. En Virginie, la question de la répudiation de la dette donna naissance, il y a quelques années, à un parti qui prenait le nom de « Rajusteurs », et à l'aide des suffrages des nègres il fut victorieux dans plusieurs élections. Dans quelques-uns des Etats du Nord-Ouest, les fermiers s'organisèrent en sociétés sous le nom de « granges », soi-disant pour défendre les intérêts de l'agriculture, et ils créèrent le parti « granger » qui fit faire des lois terribles contre les Compagnies de chemins de fer et autres prétendus monopoles. Les mêmes forces agissant sur une plus vaste échelle ont produit récemment ce qu'on a appelé l' « Alliance des Fermiers », qui a joué un rôle si important dans les élections congressionnelles de 1890, et ensuite en 1892 sous le nom de « parti du peuple ». Et maintenant, il existe dans presque tous les Etats un parti prohibitionniste actif qui s'agite pour renforcer et faire mieux exécuter les lois qui restreignent ou interdisent la vente de l'alcool. Ce parti se considère comme un parti national, parce qu'il a une organisation qui étend ses ramifications dans presque toutes les parties de l'Union. Mais il agit surtout avec beaucoup d'activité dans les Etats, parce que la vente des liqueurs dépend de la législation des Etats (1). Cependant, comme il peut rarement

(1) Le Congrès a naturellement le droit d'imposer, et il a imposé un droit d'accise sur les liqueurs, mais le parti de la tempérance est loin d'être satisfait.

faire élire beaucoup de ses membres dans chaque Etat, il cherche surtout à exercer une influence sur les partis existants et à leur inspirer assez de frayeur pour qu'ils prétendent se soumettre à ses désirs.

Tous ces groupes et toutes ces factions étaient ou sont encore associés soi-disant pour défendre un principe ou une réforme pratique. Mais il arrive aussi que, sans défendre une doctrine, un parti se forme dans un Etat au sein d'un des partis réguliers ; ou, en d'autres termes, que le parti national se divise dans l'Etat en deux factions, qui sont d'ordinaire plus irritées l'une contre l'autre que contre l'autre parti régulier. Ces factions d'Etat, car elles méritent à peine le nom de partis, naissent généralement de la rivalité des chefs, qui leur donnent bientôt leur couleur et qui entraînent chacun un certain nombre de politiciens à leur suite. L'Etat de New-York est celui qui en a vu le plus ; et, dans cet Etat, les factions ont depuis quelque temps une tendance à devenir l'œuvre d'un individu. Les Hunkers et les Barnburners (brûleurs de granges) qui divisèrent le parti démocratique, il y a une cinquantaine d'années, et qui devinrent dans la suite les « Durs » et les « Doux » (« Hards » et « Softs ») doivent leur origine à de véritables différences d'opinion sur l'administration des canaux et sur d'autres questions d'Etat (1). Les sections du parti républicain, qui prirent dans le même Etat les noms de « Stalwart » (braves) et de « Half-breed » (métis), et dont les violentes querelles amusèrent le pays il y a quelques années, n'étaient que des factions, attachées chacune à un chef ou à un groupe de chefs, mais sans principes particuliers.

On verra par ce fait et par d'autres que l'on a trouvés

(1) Les noms de ces factions, leurs changements, la facilité avec laquelle elles épousent les ambitions et les antipathies de chefs particuliers, nous font songer aux factions des cités italiennes des XIIIe et XIVe siècles, aux Guelfes blancs et aux Guelfes noirs de Florence, à l'époque du Dante.

dans les chapitres précédents, que la politique des Etats n'a plus son ancienne dignité ni son ancienne grandeur. Elle est devenue plus pacifique dans ses méthodes, mais moins grave et plus personnelle dans son but. Autrefois, on voyait dans l'Etat de véritables luttes politiques, dans lesquelles les citoyens prenaient quelquefois les armes. Il y eut en 1786-1787, dans le Massachusetts, une révolte qui ne fut réprimée qu'à la suite de véritables batailles, et une autre en 1842 dans Rhode-Island, produite par le mécontentement du peuple qui demandait une nouvelle Constitution (1). De nos jours, les batailles se livrent dans le bureau de vote, et se gagnent quelquefois dans les salles où des hommes de parti comptent les suffrages. On compte les têtes au lieu de les casser : c'est sans doute un progrès. Mais ces luttes remuent moins le sang du peuple que celles d'autrefois : il semble qu'elles produisent moins de patriotisme dans l'Etat, qu'elles poussent moins l'esprit public à essayer d'avoir un bon gouvernement.

Ce changement n'indique pas nécessairement que le sentiment des devoirs politiques se soit affaibli. Il est dû au fait que l'Etat a perdu de son importance, comme je l'ai indiqué dans le chapitre précédent. Il y a cent ans, un Etat était une République comparable aux Républiques italiennes de Bologne ou de Sienne, ou à une cité impériale libre de l'Allemagne du Moyen Age, à Lubeck par exemple,

(1) Dans ces guerres civiles en miniature, les habitants des cités étaient généralement d'un côté et les agriculteurs de l'autre. Ce phénomène s'était produit en Grèce longtemps auparavant, à l'époque où le parti des aristocrates habitait la cité et où les pauvres habitaient les champs. Au vi^e siècle avant notre ère, le poète oligarchique Théognis se lamentait sur l'avilissement de la vie politique qui s'était produit dès que les paysans étaient venus. On voit quelquefois reparaître en Suisse l'hostilité entre la population urbaine et la population rurale. Il y eut récemment une bataille sanglante entre les paysans du canton de Bâle et le peuple de la ville, et il fallut diviser le canton en deux : Bâle ville et Bâle campagne.

ou à Nuremberg, qui, tout en faisant partie de l'Empire, avait une véritable vie politique puissante, à laquelle étaient intimement liées la foi, les espérances et les passions de ses citoyens. De nos jours, la facilité des communications, le mouvement du commerce, la diffusion extraordinaire de la littérature, et peut-être plus que tout le reste, la prépondérance des grands partis nationaux, dont les flots remplissent les bras de mer et les baies d'un Etat aussi bien que la vaste mer de la politique nationale à Washington, ont attiré l'esprit des masses et des citoyens les plus éclairés qu'ils ont éloignés des législatures d'Etat, dont les fonctions paraissent maintenant triviales et les luttes mesquines (1).

Je ne prétends pas retirer ou modifier ce que j'ai dit auparavant, de la grandeur d'un Etat américain et de l'attachement que les habitants éprouvent pour leur Etat. Ces affirmations sont exactes, je crois, si l'on compare un Etat à une subdivision locale d'une nation européenne, à l'exception des cantons suisses. Je parle ici d'un Etat comparé à la nation, et des sentiments que les citoyens éprouvent aujourd'hui à l'égard de leur Etat comparés aux sentiments qu'ils éprouvaient il y a cent dix ans. De plus, je parle moins du loyalisme sentimental qu'ils éprouvent pour l'Etat dans son ensemble, que de l'intérêt pratique qu'ils prennent au gouvernement de cet Etat. Même dans la Grande-Bretagne, il y a beaucoup d'hommes qui sont fiers de leur cité, d'Edinbourg, par exemple, ou de Manchester, et qui ne s'intéresseront pas le moins du monde à l'administration de ses affaires.

(1) Ce sont des sentiments de cette nature qui ont décidé les trois dernières cités libres de la ligue hanséatique à abandonner, sans hésitation, leur indépendance, afin de devenir membres du nouvel empire allemand. Le sentiment du patriotisme pan-germanique avait tellement fait passer au second rang l'ancien amour de l'indépendance locale, qu'elles n'ont éprouvé aucun regret à abandonner une partie de cette indépendance pour avoir part à la vie nationale de la grande nation allemande.

Il y a réellement de la ressemblance entre l'attitude des habitants d'une grande cité anglaise à l'égard de leur gouvernement municipal et celle du peuple d'un Etat à l'égard du gouvernement de son Etat. Ni les riches, ni les pauvres ne s'occupent guère de ce que font les conseils municipaux anglais. L'humble électeur ne sait pas qui est maire de la ville et cela lui importe peu. Le directeur d'une grande maison de commerce ne songe pas à se présenter pour obtenir ce poste. A Londres, la direction des travaux de la capitale a perçu et dépensé d'immenses sommes, mais les journaux n'ont critiqué ses discussions que quatre ou cinq fois dans l'année, et il n'y a parmi les membres de ce Conseil que très peu d'hommes occupant une haute position sociale. Si l'on tient compte du contraste qui existe entre les Assemblées des villes anglaises, dont les pouvoirs sont très limités, et la compétence très étendue des législatures d'Etat américaines, ce phénomène de la politique anglaise ressemble assez à ceux de l'Amérique pour servir d'exemple.

On peut dire par conséquent que l'électeur américain en général, l'ouvrier, le fermier, le boutiquier, se préoccupe très peu de la conduite des affaires de l'Etat. Il porte dans l'urne le bulletin de son parti aux élections, et il est content quand son parti est victorieux. Quand vient devant la législature une question qui l'intéresse, comme celle de l'administration des canaux, ou de la réglementation des tarifs des chemins de fer, ou de la réduction du nombre des heures de travail, il est impatient d'user de son droit de suffrage, et il suit avec attention ce que fait la législature. Quelquefois, il prend un très vif intérêt à l'élection du gouverneur, et si le candidat de l'autre parti est plus énergique ou plus honnête, il lui arrive d'abandonner son parti dans cette circonstance. Mais, en temps ordinaire, il suit si peu les travaux de la Chambre, qu'un humoriste américain dit, dans une description des premières phases de la folie, qu'un vieillard se mit à collectionner les

comptes rendus des débats de la législature de son Etat. Les comptes rendus politiques que lit de préférence l'électeur sont ceux de la politique nationale, et surtout tout ce qui touche à la prochaine élection présidentielle. Dans les luttes particulières à son Etat, ce qui attire surtout son attention, c'est l'influence que peut avoir la victoire d'un Etat sur la lutte nationale qui approche.

Le citoyen instruit et réfléchi, surtout celui des grands Etats comme New-York ou la Pennsylvanie, est plutôt dégoûté par la cupidité de beaucoup de politiciens d'Etat et par la mesquinerie de la plupart d'entre eux. Il considère Albany ou Harrisbourg à peu près comme le nid de guêpes qui se trouve dans un arbre de son jardin. Ces petites bêtes mangent ses fruits et peuvent piquer ses enfants ; mais il dit : c'est trop de peine que de placer une échelle contre l'arbre et d'essayer de les atteindre. De temps à autre, quelques jeunes gens dévoués au bien public se sont jetés dans le tourbillon bourbeux de la législature de New-York, surtout pour faire voter des lois qui devaient améliorer le gouvernement des villes. Quand ces hommes ont été aussi tenaces que courageux, ils ont obtenu, avec le temps, le concours et l'appui de ceux qui s'étaient tenus à l'écart parce qu'ils considéraient la politique comme une bagarre dans laquelle on se dispute des emplois et de bonnes affaires. Avec l'aide de la presse, ils ont quelquefois fait adopter des lois comme celle de la réforme du scrutin, ou celle qui limite les dépenses électorales. Cette loi n'est pas seulement précieuse pour leur propre Etat, mais aussi pour les autres Etats qui ne manqueront pas de suivre l'exemple. Mais comme, en général, on ne peut se faire élire que dans le district où l'on habite, il est difficile de maintenir toujours dans une législature un parti favorable aux réformes. Aussi, ceux qui aiment mieux pousser à la roue que hausser les épaules, préfèrent ordinairement porter leur énergie dans le champ de la politique nationale, parce qu'ils croient que l'on peut

obtenir dans ce champ des résultats plus importants et plus rapides. En effet, ceux que l'on remporte dans le gouvernement national ont une influence morale immédiate sur tout le pays.

L'observateur européen, sympathique au but des réformateurs, est porté à croire qu'il faudrait lutter partout pour avoir un gouvernement honnête, dans les législatures d'Etat et dans les Conseils des villes aussi bien qu'aux élections nationales et dans la presse. Il est d'abord surpris qu'il faille tant d'efforts pour obtenir ce pour quoi travaillent sans doute tous les bons citoyens de tous les partis. Mais il aurait beaucoup de confiance en lui même l'européen qui s'imaginerait avoir découvert quelque chose que les Américains n'eussent pas déjà trouvé ; et plus il étudiera le problème, mieux il se rendra compte des difficultés que le système des partis, que je décrirai bientôt, met sur la voie des efforts des réformateurs.

# CHAPITRE XLVII

## LES TERRITOIRES (1)

Des 3.501.404 milles carrés qui constituent la superficie des Etats-Unis, 2.667.505 se trouvent dans les quarante-cinq Etats dont j'ai décrit le gouvernement dans les chapitres précédents. Les 833.899 milles carrés qui restent se divisent en trois parties :

1° Trois territoires organisés, à savoir : l'Arizona, le Nouveau-Mexique, l'Oklahoma, 274.630 milles carrés;

2° Deux territoires non organisés à savoir : l'Alaska, 531.409 milles carrés; le Territoire Indien, à l'ouest de l'Arkansas, 31.400 milles carrés;

3° Le District fédéral de la Colombie, 70 milles carrés.

Des deux dernières parties il suffit de dire un mot ou deux. Le district de la Colombie est un morceau de terre qui a été pris dans un Etat pour contenir la cité de Washington, siège du gouvernement fédéral. Il est gouverné par trois commissaires nommés par le Président, et il n'a ni législature, ni gouvernement municipal; il n'a pas d'autre autorité législative que le Congrès.

L'Alaska (population en 1890, 31.795, dont 4.303 blancs, et 23.274 Indiens) ,et le territoire indien sont aussi sous l'autorité directe de fonctionnaires nommés par le Président, et de lois faites par le Congrès. Ils sont habités l'un et l'autre principalement par des tribus indiennes, dont

(1) Ce chapitre a été écrit avant la guerre hispano américaine. Il n'y sera donc question ni de Cuba, ni de Porto Rico. ni des Philippines. Cpr., sur ce point, la préface de l'édition française, t. I, p. xvii et *infra,* t. IV, chap. xciv. (G. J.)

quelques-unes, et particulièrement les Chérokees dans le territoire indien, ont fait des progrès considérables au point de vue de la civilisation (1). Mais il est probable qu'il s'écoulera encore bien des années avant que l'un ou l'autre de ces territoires ait des institutions politiques régulières.

Jusqu'en 1889, les territoires organisés, au nombre de huit, formaient une large ceinture qui s'étendait du Canada au nord, au Mexique au sud, et qui séparait les Etats de la vallée du Mississipi de ceux du versant du Pacifique. Cette année-là, le Congrès fit des lois par lesquelles il autorisait trois territoires, le Dakota (qui se divisa ensuite en Sud-Dakota, et Nord-Dakota), le Montana et Washington, à devenir des Etats ; en 1890, deux autres, l'Idaho et le Wyoming, en 1894 un autre l'Utah, obtinrent la même autorisation. Maintenant, ils ont fait des Constitutions et se sont organisés en Etats. Ce sont les sept Etats de Nord-Dakota, Sud-Dakota, Montana, Washington, Idaho, Wyoming, Utah. Aux deux territoires qui restaient, on en a ajouté un troisième, l'Oklahoma, qu'on a pris sur le territoire indien en 1890. Il faut décrire ces trois territoires, parce qu'ils présentent une forme intéressante d'autonomie ou de gouvernement local indépendant, qui diffère de celui qui existe dans les divers Etats, et qui est, à certains égards,

(1) Il y a dans ce territoire cinq tribus civilisées : les Cherokees, les Choctaws, les Chickasaws, les Creeks et les Seminoles. « Chaque tribu dirige ses affaires sous une Constitution copiée sur celle des Etats-Unis. Chacune a un système d'écoles publiques, avec des écoles pour un enseignement assez élevé, et ce sont les Indiens eux-mêmes qui entretiennent ces écoles. Le représentant de l'association pour la défense de la nation indienne dit qu'il n'y a pas, dans la nation Cherokee, un seul Indien ou une seule Indienne qui ne sache lire et écrire avant l'âge de quinze ans. » Rapport de la Commission de l'enseignement des Etats-Unis, 1886. — Le recensement de 1890 fixe à 66 289 le nombre total des habitants de ces tribus dont 52.065 sont de purs Indiens. Le nombre total des Indiens des Etats-Unis est de 249.273 (non compris ceux de l'Alaska).

plus semblable à celui des colonies autonomes de la Grande-Bretagne. Cette forme a été créée par des lois fédérales, dont la première, l'Ordonnance pour le gouvernement du territoire des Etats-Unis situé au nord-ouest de l'Ohio, fut votée par le Congrès de la Confédération en 1787. Usant du pouvoir que lui accorde la Constitution fédérale, le Congrès a organisé, depuis cette année-là, par des lois différentes et sur des plans différents, plusieurs territoires dans ses possessions de l'Ouest; il n'en reste plus que trois, car tous les autres sont devenus des Etats. D'abord le Pouvoir législatif local était entre les mains du gouverneur et des juges; il est exercé maintenant par une législature élue. L'organisation actuelle des trois territoires qui restent est presque complètement identique; et en la décrivant je passerai sous silence les différences peu importantes.

La loi fondamentale de chaque territoire, comme celle de chaque Etat, c'est la Constitution fédérale; mais tandis que chaque Etat a aussi sa Constitution faite par le peuple, les territoires n'en ont pas; ils ont, pour en tenir lieu, des lois fédérales qui établissent un gouvernement et en fixent la forme. Cependant, quelques territoires se sont donné une sorte de Constitution rudimentaire en adoptant une sorte de bill des droits (1).

Dans les territoires, comme dans les Etats, le Pouvoir exécutif, le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire sont distincts. L'Exécutif se compose d'un gouverneur nommé pour quatre ans par le Président des Etats-Unis, avec l'assentiment du Sénat, et révocable par le Président, d'un Secrétaire, d'un Trésorier, d'un Censeur, et d'ordinaire aussi d'un Surintendant de l'instruction publique et d'un Bibliothécaire. Le gouverneur est le chef suprême de la

(1) L'Arizona donne à ce bill quelque chose de rigide en stipulant qu'il ne pourra être changé que par la majorité de tous les membres de sa législature élue.

milice, et il a le droit de veto sur les lois de la législature. Cependant ce droit est annulé par une majorité des deux tiers dans les deux Chambres (excepté dans l'Arizona.) Le gouverneur est responsable devant le gouvernement fédéral, et il envoie tous les ans au Président un rapport sur l'état du territoire ; il fait même souvent de ce rapport une sorte de prospectus dans lequel il tâche de faire ressortir les avantages que son pays offre aux immigrants. Il envoie aussi un message à la législature au commencement de chaque session. Quelque important que soit le poste de gouverneur, on l'accorde souvent à un personnage qui a rendu des services politiques, sans se préoccuper de savoir s'il a les aptitudes nécessaires pour remplir ses fonctions.

Le législature se compose de deux Chambres, un Conseil de douze membres (treize dans l'Oklahama), et une Chambre des représentants de vingt-quatre membres, (vingt-six dans l'Oklahama) élus par les districts. Chacune des deux est élue par les électeurs du territoire pour deux ans, et ne siège qu'une fois pendant cette période. La session est limitée par les statuts fédéraux à soixante jours, et le traitement des membres est de 4 dollars par jour. Les chambres fonctionnent à peu près comme celles des Etats ; elles confient la plus grande partie de leurs affaires à des comités permanents, et elles suspendent fréquemment leurs règlements pour voter des lois à peu près sans discussion. Ce sont les lois du territoire qui fixent la franchise électorale, mais les lois fédérales ordonnent que chaque membre réside dans le district qu'il représente. La sphère de la législation dont jouit la législature est vaste, elle est, dans la pratique, aussi vaste que celle de la législation d'un Etat, mais elle est assujettie à certaines restrictions fédérales (1). Elle est assujettie au droit encore plus

(1) Lois revisées des E. U., 1876, § 1851. — « Le pouvoir législatif des territoires s'étendra à toutes les lois justes qui ne seront pas contraires à la Constitution ou aux lois des Etats-Unis.

important que possède le Congrès d'annuler ou de modifier par ses propres lois toutes les lois des territoires. Dans certains territoires, toutes les lois doivent être soumises à l'approbation du Congrès, et si elles ne sont pas approuvées, elles sont nulles et sans effet ; dans d'autres, cette approbation n'est pas nécessaire. Mais dans tous, le Congrès peut exercer sans restriction son pouvoir de faire des lois qui priment celles d'une législature territoriale, comme le parlement anglais peut faire des lois qni priment celles d'une colonie autonome. Le Congrès n'use que rarement de ce droit. L'exemple le plus remarquable nous a été fourni autrefois par l'Utah où la législation congressionnelle soutint une longue lutte pour empêcher la polygamie. Il a même été nécessaire d'imposer le serment aux électeurs.

Le pouvoir judiciaire se compose de trois juges d'une Cour suprême (quelquefois les juges sont plus de trois), nommés pour quatre ans par le Président, avec l'assentiment du Sénat (traitement 3.000 dollars), d'un attorney de district des Etats-Unis, et d'un maréchal des Etats Unis (officier de police). Ils appliquent en partie les lois fédérales, qui sont faites aussi pour les territoires toutes les fois qu'on peut les appliquer, et en partie des lois locales, faites par les législatures. Les appels vont à la Cour fédérale suprême, quand le litige dépasse une certaine valeur. Quoique ces Cours aient été créées

Mais il est interdit de faire des lois sur la distribution première du sol ; de mettre des impôts sur ce qui est la propriété des Etats-Unis, d'imposer les terres ou la propriété des étrangers plus que les terres et les autres propriétés des habitants du pays. »

§ 1889. — « Les Assemblées législatives des divers territoires n'accorderont ni des chartes privées ni des privilèges spéciaux, mais elles peuvent, par des lois générales sur les corporations, permettre à des individus de s'associer » pour fonder une industrie spécifiée ou une institution charitable spéciale. D'autres restrictions ont été imposées par des lois postérieures. — Voir plus particulièrement les Acts de 1886, chap. 818, § 5.

par le Congrès en vertu de sa souveraineté générale, elles ne rentrent pas dans les clauses constitutionnelles sur la magistrature fédérale, et c'est la législature territoriale qui en fixe les attributions et la procédure. Les dépenses des gouvernements territoriaux sont à la charge du Trésor fédéral.

Les territoires n'envoient au Congrès ni sénateurs ni représentants, et ils ne prennent point part aux élections présidentielles. Conformément à une loi, la Chambre des représentants permet à un délégué de chaque territoire de siéger et de prendre la parole, mais non de voter, car au Congrès le droit de vote est fixé par la Constitution fédérale. La position d'un citoyen des territoires est donc très spéciale. Il a complètement ce qu'on peut appeler les droits privés et passifs du citoyen : il jouit des immunités et des avantages dont jouissent tous les citoyens américains. Mais il lui manque les droits publics et actifs, au point de vue du gouvernement national, bien qu'il les ait pour toutes les affaires locales (1). Il est dans le cas de l'australien qui est sujet de la couronne britannique et qui a tous les droits civils privés du citoyen britannique et le droit de prendre part au gouvernement de sa propre colonie, mais qui ne participe pas au gouvernement de l'empire britannique en général, quoiqu'il soit personnellement éligible à toutes les fonctions politiques du Royaume-Uni ou de toute autre partie de l'empire. On peut trouver déraisonnable que des citoyens soient imposés par un gouvernement dans la législature duquel ils ne sont pas représentés. Mais ces

(1) Les Romains faisaient une distinction du même genre entre les droits privés et les droits publics des citoyens Ces derniers comprenaient le droit de vote et l'éligibilité, mais chez eux cette distinction s'appliquait à la personne. Aux Etats-Unis et dans l'empire britannique, c'est une question de résidence, et le citoyen peut ne pas avoir le droit de vote et être cependant éligible pour certaines fonctions. Aux élections générales de 1892, en Angleterre, un canadien distingué et un parsi de Bombay ont été élus à la Chambre des Communes.

difficultés théoriques sont sans importance quand on les compare aux raisons pratiques qui empêchent d'accorder tous les droits des Etats à ces pays relativement grossiers. Il faut se rappeler qu'un territoire, qu'on pourrait appeler un Etat en formation ou rudimentaire, songe à devenir un Etat complet. Lorsqu'il a une population égale à un district congressionnel moyen, il a des titres sérieux pour être admis au rang des Etats, et il est admis à moins que des raisons spéciales ne s'y opposent. Cependant, le Congrès a sur ces questions un pouvoir discrétionnaire, et il en use quelquefois pour favoriser un parti. Il admit le Névada, qui n'avait alors que 20.000 habitants, uniquement pour avoir quelques voix de plus en faveur du treizième amendement constitutionnel. La population de cet Etat s'est élevé à 62.266, mais en 1892, elle était retombée à 45.761. L'Utah et le Nouveau-Mexique, qui avaient au dernier recensement (1890) le premier 207.905 habitants et le dernier 153.593, se sont vu refuser l'admission parce que les habitants du Nouveau-Mexique étaient surtout des Mexicains, et que dans l'Utah la puissante secte des Mormons avait des institutions particulières qui ne permettaient pas au Congrès d'affranchir la population en faisant de ce territoire un Etat (1). Quand le Congrès décide de transformer un territoire en Etat, il vote une loi par laquelle il accepte et rectifie la Constitution que le peuple s'est déjà donnée, et il admet par le fait même le pays en question à figurer parmi les Etats (c'est ce qu'il a fait pour l'Idaho et le Wyoming ;) ou bien il fait ce qu'on appelle une loi d'autorisation, d'après laquelle les habitants nomment par la voie des suffrages une convention constitutionnelle, qui est chargée d'élaborer un projet de Constitution. Lorsque cette Constitution a été soumise aux élec-

(1) Cependant la Chambre des représentants a adopté en 1892 un bill qui admettait le Nouveau-Mexique et l'Arizona ; et il est probable que ces deux territoires seront bientôt des Etats.

L'Utah a été admis à partir de 1896 au rang d'Etat.

teurs du territoire et acceptée par eux, la loi du Congrès a son effet; le territoire est transformé en Etat, et il se met en devoir d'envoyer au Congrès des sénateurs et des représentants comme le font les autres Etats. La loi d'autorisation peut exiger que certaines conditions soient remplies par la Constitution de l'Etat, mais d'ordinaire elle ne porte pas atteinte au droit dont jouissent les citoyens du nouvel Etat de modifier plus tard cette Constitution en y introduisant des amendements qui ne soient pas en désaccord avec les clauses de la Constitution fédérale. Cependant, la loi d'autorisation en faveur des Dakotas, du Montana, de l'Etat de Washington, de l'Idaho et du Wyoming, prescrivait aux conventions d'introduire dans la Constitution par « une ordonnance irrévocable sans le consentement des Etats-Unis et du peuple des Etats en question », certaines clauses, dont l'une ordonnait la tolérance religieuse absolue et l'autre le maintien d'écoles publiques non soumises au contrôle des sectes. Les six Etats se sont conformés à ces injonctions. Mais si le peuple venait à abroger cette ordonnance, le consentement du Congrès serait-il nécessaire? voilà la question.

Les règlements que j'ai décrits fonctionnent très bien. Pratiquement, les territoires jouissent de l'autonomie, malgré l'autorité suprême du Congrès, comme le Canada et les colonies d'Australie, malgré le droit qu'a le parlement britannique de légiférer pour toutes les parties des possessions de la reine. Ils n'ont point de voix au Congrès ni aux élections présidentielles, et le gouverneur leur est imposé par un pouvoir extérieur, mais ils ne s'en plaignent pas, surtout parce que ce sont des pays jeunes, trop petits et trop occupés à développer leurs ressources naturelles pour s'intéresser vivement à la politique nationale. Leur vie politique locale ressemble beaucoup à celle des nouveaux Etats de l'Ouest. Le parti démocratique et le parti républicain y sont régulièrement organisés, mais les affaires des législatures territoriales se prêtent fort peu aux véritables

controverses politiques, quoiqu'elles se prêtent fort bien aux spéculations locales.

Avant de clore ce chapitre sur les territoires, il est bon de dire un mot du caractère et de l'avenir probable de ceux qui ont été récemment transformés en Etats, aussi bien que des trois qui restent et dont on fera plus tard des Etats.

Le plus vaste, le plus peuplé et à tous les points de vue le plus avancé était le Dakota (aujourd'hui les deux Etats du Nord et du Sud-Dakota) qui est situé à l'ouest du Minnesota, et au sud de la province canadienne du Manitoba. Il a une superficie de 147.700 milles carrés ; il est donc plus vaste que la Prusse et bien plus vaste que le Royaume-Uni (120.500 milles carrés). Le Sud et l'Est se remplissent maintenant — moins rapidement il est vrai que pendant les quelques dernières années, — d'une population de fermiers intelligents, qui sont pour la plupart de race scandinave. Avec leur vaste étendue de prairies accidentées, très propres à la culture du froment, et dans l'Est tout au moins, suffisamment arrosées, par la pluie, pour que la culture en soit facile sans irrigation, les deux Dakotas sont évidemment destinés à être parmi les Républiques les plus riches et les plus puissantes de l'Union...

Le Montana a une superficie immense (143.310 milles carrés), mais une grande partie de cette étendue consiste en montagnes dénudées ou en forêts peu épaisses et presque inutiles. Il y a toutefois beaucoup de riches vallées et de terres fertiles, sans parler des mines de grande valeur qu'il renferme, de sorte que la population sera bientôt nombreuse dans certains districts où elle est encore clairsemée. Cependant la population restera longtemps très rare dans d'autres districts, de sorte que l'on peut se demander si le Congrès a été sage en accordant tous les droits des Etats à cette vaste région, dans la condition où elle se trouve actuellement.

Situé sur les côtés de l'Océan pacifique, entre l'Orégon et

la Colombie anglaise, l'Etat de Washington avait plus de droits à être admis que le Montana, et il mérite bien de prendre rang parmi les Etats autonomes. La partie qui se trouve à l'ouest de la chaîne des cascades a un climat humide et égal, assez semblable à celui de l'ouest de l'Angleterre, mais un peu moins variable. On retrouve sur les flancs de ces collines plusieurs genres et mêmes plusieurs espèces de plantes qu'on rencontre fréquemment en Angleterre. Les forêts de cet Etat sont de beaucoup les plus belles des Etats-Unis, et, quoiqu'on les détruise très vite et inutilement, elles resteront encore pendant plus d'un siècle une source de richesse. J'ai parcouru plusieurs lieues de pays boisé dont presque tous les arbres avaient plus de 75 mètres de haut. La partie intérieure, qui se trouve de l'autre côté des montagnes, est beaucoup plus sèche, et les extrêmes de la chaleur et du froid y sont plus considérables ; mais elle renferme des vallées très fertiles. L'Etat de Washington avait, en 1870, 23.955 habitants, et en 1890 il en avait 349.390. Le Wyoming et l'Idaho se trouvent au sud et au sud-ouest du Montana, et ils sont traversés par plusieurs chaînes de hautes montagnes qui appartiennent au massif des Montagnes Rocheuses. Ils n'ont que très peu de terres propres à la culture, et même les pays de pâturage se ressentent de la sécheresse extrême du climat. Il y a cependant de grandes richesses minérales surtout dans l'Idaho ; et dans certains endroits on rencontre de belles forêts, dont les arbres sont toutefois moins grands et moins gros que ceux de la côte de l'Océan Pacifique. La population de ces Etats continuera à s'accroître rapidement, surtout lorsque les terres fertiles du Dakota seront occupées (1). Mais cette population restera sans doute longtemps encore bien moins dense et moins stable que celle du Dakota. C'est pourquoi le Congrès, qui n'avait alors en vue que l'intérêt d'un parti politique, ne

(1) En 1890 l'Idaho avait 84.229 habitants ; le Wyoming 60.589.

paraît pas avoir fait un acte de sagesse en admettant ces deux Etats.

La région qui constitue maintenant l'état de l'Utah (1) était un désert avant l'arrivée des Mormons en 1848 ; c'était même un désert aride, dont les vallons étaient couverts de ces plantes alcalines que les Américains appellent sage-brush (brousailles de sauge) (2). Le travail patient des Saints, dirigé, du moins pendant le pontificat de Brigham Young, par une autocratie capable et vigilante, a transformé la plupart des terres qui se trouvent sur les rives des cours d'eau en fermes fertiles où l'on cultive les céréales, les légumes et les fruits. L'eau qui descend des montagnes est détournée et répandue dans les plaines ; les substances alcalines sont rapidement emportées, et l'irrigation suffit pour produire d'excellentes récoltes. A peine ce procédé avait-il donné de bons résultats, que la découverte de riches mines d'argent attira une multitude de Gentils, et maintenant la population non-mormonne de certains districts est considérable. L'Utah avait, en 1890, 207.000 habitants, et il aurait été admis bien plus tôt au rang des Etats, si le Congrès n'avait pas désiré conserver un contrôle législatif complet sur ce territoire, et en faire disparaître la polygamie. Il est probable que ce but sera atteint, car aux élections de 1892 de l'Etat les Gentils furent en majorité ; et quoiqu'une grande partie de cet état soit condamnée à rester stérile et inhabitée, il contient assez de terres propres à la culture et à l'élevage pour pouvoir nourrir une nombreuse population de colons stables.

(1) Le Congrès a voté en 1894 une loi par application de laquelle l'Utah a été admis en 1896.

(2) Les plantes que l'on appelle sage-brush (broussailles de sauge) n'appartiennent pas à l'espèce que nous désignons sous le nom de sauge (salvia), mais à l'ordre des « compositæ, » qui se rencontre presque partout en Amérique. On assure qu'un tiers environ de tous les genres de plantes phanérogames des Etats-Unis appartiennent à cet ordre.

L'Oklahoma en Indien « belles terres ») est le nom d'un nouveau territoire qu'une loi de 1890 a créé avec les régions centrales et non occupées du territoire indien, à l'ouest de l Arkansas et au sud du Kansas. Il a une superficie relativement petite (39.030 milles carrés) dont une partie est revendiquée par le Texas ; et une autre partie appartient encore aux nations indiennes.

C'est un pays de prairies accidentées, dont la partie orientale convient à l'agriculture sans irrigation, et produit le coton et le tabac aussi bien que le froment et le maïs. Le sol est généralement fertile, quoique certaines régions soient sablonneuses. Il renferme de la houille, et probablement aussi du zinc et du plomb. En 1890, bientôt après que ces régions furent ouvertes, la population s'élevait à 61.834, et elle s'élevait en (août 1892), d'après les évaluations du secrétaire territorial, à 100.000 habitants. Elle se compose d'immigrants récents, venus du Kansas au nord et du Texas au sud, qui ont inondé ce territoire comme une marée, afin de s'emparer des terres au moment où elles étaient ouvertes à la colonisation.

Il paraît qu'en 1891 et 1892 les nègres s'y sont précipités en foule, avec l'espoir qu'ils y seraient assez influents pour tenir tête aux blancs, mieux qu'ils n'ont pu le faire dans les Etats du Sud. Il y avait en 1892, 20 à 30 mille habitants de couleur, et dix mille Indiens, qui sont presque tous propriétaires de terres.

Le Nouveau Mexique, avec une superficie plus grande que celle du Royaume-Uni (population en 1890, 130.000 habitants), est surtout peuplé de Mexicains indo-espagnols, qui parlent espagnol, et qui sont évidemment peu préparés à l'autonomie qu'implique l'organisation en Etat (1). L'eau est trop rare et le sol trop accidenté pour que l'agriculture soit en général avantageuse. La même re-

(1) Il y a aussi 28 799 Indiens, dont quelques-uns sont établis dans le pays et assez civilisés. 8.278 de ces derniers habitent ce qu'on appelle les « pueblos », si intéressants pour l'ethnologue.

marque s'applique à l'Arizona (50.000 habitants) dont les belles chaînes de montagnes ont des flancs stériles, et dont les plaines ne sont recouvertes que d'une maigre végétation. Les deux territoires sont riches en minéraux, mais une population minière n'est pas seulement turbulente, elle est encore flottante, elle s'en va d'un endroit à l'autre à mesure que l'on découvre des filons plus riches ou que l'on épuise les anciens filons. Quand ces territoires de mineurs et de fermiers isolés pourront-ils devenir des Etats? il serait aujourd'hui bien difficile de fixer une date pour cette transformation. Un jour viendra où la population de la région qui est à l'est des Montagnes Rocheuses s'accroîtra suffisamment pour lancer un flot d'immigrants dans ces régions moins fortunées, et pour soumettre à la culture d'irrigation de vastes terrains qui ne valent pas actuellement la peine d'être cultivés. Personne ne saurait dire quand ce jour arrivera. Jusqu'à ce qu'il arrive, ces territoires auront intérêt à se contenter de cette autonomie restreinte et spéciale dont ils jouissent et qui leur permet en pratique de se donner les lois qui leur conviennent avec une liberté suffisante.

On se demandera peut-être, en Europe, pourquoi la démocratie américaine n'accorde pas aux habitants des territoires le droit de suffrage aux élections congressionnelles et présidentielles, puisqu'elle admet en théorie que tous les citoyens ont le droit de participer au gouvernement national. Chaque territoire envoie, dira-t-on, un délégué qui ne vote pas, il est vrai, à la Chambre des représentations et deux délégués aux conventions nationales (qui seront décrites plus loin); ce fait ne montre-t-il pas qu'en théorie rien n'explique pourquoi les habitants des territoires ne jouissent pas de tous les droits du citoyen?

Cela est très vrai. S'il était possible, sous la Constitution fédérale, d'accorder aux habitants des territoires les avantages du citoyen fédéral, c'est-à-dire le suffrage fédéral, on les

leur accorderait. Mais l'Union est une union d'Etats. Elle ne reconnaît comme représentants au Congrès, comme électeurs pour la présidence, que ceux qui sont choisis dans les Etats par les électeurs des Etats. Le seul moyen d'accorder le suffrage fédéral aux citoyens d'un territoire, ce serait de transformer ce territoire en Etat. Mais cette transformation conférerait au territoire un droit d'autonomie que lui donne la Constitution fédérale, et dont il peut ne pas être encore digne. Elle autoriserait de plus une population, qui est peut-être encore peu nombreuse et grossière, à envoyer au Sénat fédéral deux sénateurs qui auraient autant d'importance que les deux sénateurs élus par les 6.000.000 d'habitants de l'Etat de New-York. Voilà des conséquences devant lesquelles le Congrès a raison de reculer. Le cas du Nevada offre un exemple frappant des maux à redouter. C'est un Etat dont la population s'élèvait en 1892 à 40.000 habitants, dispersés dans un groupe de mines, dont la plupart sont déjà abandonnées. Cette population est évidemment indignedu privilège d'envoyer deux représentants au Sénat, car, au point de vue politique, elle est devenue une sorte de bourg pourri que contrôlent et achètent les chefs d'une bande de meneurs politiques. Il eût évidemment mieux valu ne pas faire du Nevada un Etat jusqu'à ce qu'une nombreuse population stable et tranquille en eût occupé le sol, qui est actuellement un désert triste et desséché, où les cours d'eau qui descendent des pentes de la Sierra-Nevada vont se perdredans les lacs ou dans les marais.

En somme, quoique le gouverneur soit parfois un homme incompétent, on peut dire sans hésitation que le système de gouvernement territorial a bien fonctionné en Amérique au point de vue pratique, bien qu'il soit en désaccord avec la théorie démocratique, et on peut ajouter que les habitants des territoires eux-mêmes n'ont guère à s'en plaindre.

# CHAPITRE XLVIII

## GOUVERNEMENT LOCAL

Le moment est venu d'étudier le gouvernement local aux Etats-Unis, parce que ce gouvernement est fixé non par les lois fédérales mais par les Etats et par les territoires, dont chacun établit les autorités locales, rurales ou urbaines, que désire le peuple de l'Etat ou du territoire, et les investit des pouvoirs nécessaires. Mais ce fait suffit pour donner une idée de l'immensité du sujet. Chaque Etat a son système de divisions et d'autorités locales, système qu'il a créé et qu'il fait fonctionner d'après ses propres lois ; et quoique ces systèmes se ressemblent sur plusieurs points, ils diffèrent sur tant d'autres, qu'il faudrait tout un volume pour donner une idée sommaire des particularités qui les distinguent. Tout ce que je puis essayer de faire ici, c'est d'indiquer les principaux types de gouvernement local qu'on rencontre aux Etats-Unis, de décrire les traits essentiels de chaque type, et d'expliquer l'influence qu'exercent sur la vie en général et sur le bien-être du peuple américain, le pouvoir très étendu et le caractère populaire de l'administration locale.

On distingue trois types de gouvernement rural local. Le premier est caractérisé par son unité, le Town ou le Township, et il existe dans les six Etats de la Nouvelle-Angleterre. Le second est caractérisé par une

unité beaucoup plus vaste, le comté, et c'est le type le plus fréquent dans les Etats du Sud. Le troisième combine quelques caractères du premier et quelques uns du second ; c'est un système mixte. On le trouve dans les Etats du Centre et du Nord-Ouest où il revêt une grande variété de formes. Les différences entre ces trois types sont intéressantes, non seulement parce qu'elles nous apprennent quelque chose, mais encore parce qu'elles sont nées, à l'origine, de différences dans le caractère des colons qui se sont établis sur les côtes de l'Amérique, et dans les conditions spéciales dans lesquelles se sont trouvées les colonies au moment de leur développement.

Les premiers colons de la Nouvelle-Angleterre appartenaient à la secte puritaine en religion, et en politique ils avaient quelquefois des tendances républicaines. C'étaient surtout des habitants des villes, habitués à la vie municipale et aux assemblées paroissiales. Ils établirent leurs petites colonies au bord de la mer et près des rivières, et ils les entourèrent de palissades pour les protéger contre les belliqueux Indiens. Chaque colonie devait se suffire à elle-même, parce qu'elle était séparée des autres par des rochers et des bois. Chacune avait ses prés communaux où les habitants envoyaient paître leurs troupeaux, et que surveillaient des agents élus dans ce but. Chacune formait un corps religieux, aussi bien qu'un corps civil politique, et elle avait pour centre son église autour de laquelle elle était groupée. L'égalité qui régnait dans la congrégation régnait aussi dans les affaires civiles, car tous les colons se réunissaient sous les ordres d'un président ou modérateur pour discuter les affaires d'intérêt commun. Chaque colonie de ce genre portait le nom de ville, ou de territoire de ville (town ou township) et c'était réellement une République en miniature, qui exerçait une sorte de souveraineté sur la propriété et sur la personne de ses membres, — car il n'y avait pas encore d'Etat, et le gouvernement lointain de la métropole ne tenait pas à s'immiscer dans

les affaires des colons. Les principes de ces Républiques étaient entièrement démocratiques. Au centre se trouvait un groupe de maisons, souvent entourées d'une barrière ou d'un mur, mais la colonie comprenait en plus une surface rurale de plusieurs milles carrés, sur laquelle commençaient à s'élever des fermes et des groupes de maisons dès que les Indiens se retiraient. Le mot « ville » (town) indiquait toute cette étendue, qui n'était jamais trop vaste pour que les habitants ne pussent pas se réunir à un point central. Cette organisation des villes resta forte et unie, parce que les colons n'étaient pas riches, et qu'ils étaient rapprochés par la nécessité où ils étaient de se défendre. Bientôt après, les villes se réunirent pour former des comtés, et la législature et le gouverneur de la colonie d'abord jusqu'en 1776, et de l'Etat ensuite, commencèrent d'exercer leur autorité supérieure; mais les villes (qui sont, il ne faut pas l'oublier, des communes rurales dont l'ensemble couvre toute la surface de l'Etat) conservèrent leur importance, et elles sont restées jusqu'à ce jour les véritables unités de la vie politique de la Nouvelle-Angleterre, la base solide de ce système compact de gouvernement autonome qu'ont admiré les philosophes européens et qu'ont cherché à reproduire les nouveaux Etats de l'Ouest. Jusqu'en 1821 (1), les villes (les communes) furent les seules corporations politiques du Massachusetts, et jus-

(1) La ville de Boston continua à être gouvernée par une Assemblée primaire de tous les citoyens jusqu'en 1822 ; et même alors, l'Assemblée des citoyens de la ville ne fut pas tout à fait abolie, car dans la charte qui lui fut accordée cette année-là par une loi, on introduisit, pour satisfaire les sentiments conservateurs du peuple, une clause qui permettait au maire et aux aldermen de convoquer en réunion générale les citoyens qui avaient les titres requis pour voter au sujet des affaires de la cité. « Dans ces réunions, les citoyens devaient délibérer sur les questions qui intéressaient le bien public, donner des instructions à leurs représentants, et prendre toutes les mesures légales pour redresser les griefs. » Cependant ces Assemblées primaires n'ont jamais été convoquées.

qu'en 1857 elles restèrent, comme elles le sont encore au Connecticut, la base de la représentation législative, car chaque ville, même la plus petite, avait le droit d'élire au moins un membre. Beaucoup de cet esprit local, étroit il est vrai, mais robuste, qui caractérise le système représentatif américain est dû à ce fait que les villes du XVII^e^ siècle étaient à l'origine indépendantes l'une de l'autre et qu'elles formaient des corporations autonomes. Si ces villes devaient beaucoup aux conditions qui entouraient les premiers colons et qui les forçaient à développer un patriotisme civique assez semblable à celui des Républiques de l'ancienne Grèce et de l'ancienne Italie, elles devaient aussi quelque chose aux traditions germaniques de ces groupements à moitié indépendants qui possédaient des propriétés communes, et qui étaient gouvernés par une Assemblée primaire composée de tous les habitants libres. Ces traditions, les Anglais les avaient portées avec eux des bords de l'Elbe et du Weser, et elles s'étaient transmises de père en fils dans le gouvernement de plusieurs parties de l'Angleterre jusqu'à l'époque des Stuarts.

Bien différentes étaient les circonstances dans lesquelles se trouvaient les colonies du Sud. Les immigrants qui allèrent en Virginie et aux Carolines n'étaient pas des Puritains, et en général ils n'arrivaient pas avec leur famille ou avec des groupes de familles venant de la même région. Plusieurs étaient des aventuriers accidentels appartenant souvent aux hautes classes et à la religion anglicane ; ils n'avaient pas, comme les habitants du Massachusetts ou du Connecticut, l'habitude du gouvernement local et ils n'étaient pas attachés à ce genre de gouvernement. Ils se fixèrent dans une région où les tribus indiennes étaient relativement paisibles, et où il n'était guère nécessaire de se réunir pour se défendre. Sur la côte, le climat était un peu trop chaud pour les travailleurs européens, et c'est pourquoi on importa des esclaves pour cultiver la terre. La population était clairsemée ; les pro-

priétés étaient vastes ; le sol était fertile et les propriétaires s'enrichissaient très vite. Ainsi se forma une société semi-féodale, dans laquelle l'autorité échut naturellement aux propriétaires, dont chacun était le centre d'un groupe de serviteurs libres et en même temps le maître d'une foule toujours croissante d'esclaves. Il y avait donc relativement peu de communes urbaines, et la vie de la colonie prit la forme rurale. Les maisons des planteurs étaient à plusieurs milles l'une de l'autre ; et quand il fallut créer des divisions locales, chacune de ces divisions dut comprendre une vaste étendue de territoire et plusieurs propriétaires terriens. Il y eut par conséquent des subdivisions rurales, des comtés faits sur le modèle des comtés anglais. Il y eut aussi des subdivisions plus petites, telles que les hundreds et les paroisses, mais le hundred disparut (1), la paroisse devint plus tard une subdivision purement ecclésiastique, et le conseil de la paroisse n'eut plus que des fonctions ecclésiastiques ; tandis que le comté resta dans la pratique l'unité importante de l'administration locale, l'unité à laquelle furent accordées les diverses fonctions du gouvernement, l'unité qui contrôlait les autorités inférieures, et qui n'était contrôlée que par le gouvernement de l'État. Les affaires du comté étaient ordinairement confiées à un conseil élu, et non pas, comme celles de la Nouvelle-Angleterre, à une Assemblée primaire ; or, dans une société aristocratique, les principaux planteurs avaient évidem-

(1) Dans le Maryland, les hundreds, qui existent encore dans le Delaware, furent pendant longtemps la principale subdivision administrative. On entend aussi parler de « baronnies » et de « territoires de ville » (township) comme en Irlande ; et le Maryland est souvent appelé une « province » tandis que les autres régions portent le nom de colonies. Il y avait aussi dans le Maryland les cours de « pié poudré » et les cours des « Hustings ».

Le hundred est une subdivision peu importante dans le Sud de l'Angleterre, mais dans le Lancashire il a des fonctions importantes. Il fait réparer les ponts ; il est responsable des dommages causés par les émeutes ; et il a son grand constable.

ment une influence prédominante. Cette forme de gouvernement était par suite moins démocratique, moins stimulante et moins instructive que celle que l'on rencontrait en général dans les Etats de la Nouvelle-Angleterre. Quoiqu'il fût bien plus étendu que la ville de la Nouvelle-Angleterre, le comté de la Virginie ne fut jamais un organisme aussi important que la ville en présence de l'Etat. On peut presque dire que l'Etat de la Nouvelle-Angleterre est une combinaison de villes, tandis que l'Etat du Sud est réellement un tout administratif aussi bien que politique, dont les divisions, c'est à-dire les comtés, n'eurent jamais une vie réellement indépendante, et ne furent que de simples subdivisions commodes pour expédier les affaires judiciaires et les affaires de finances.

Dans les Etats du centre de l'Union, dans la Pennsylvanie, dans le New-Jersey et l'Etat de New-York, colonisés et conquis quelque temps après la Nouvelle-Angleterre, la ville et l'Assemblée de la ville n'existaient généralement pas, et le comté fut à l'origine la base de l'organisation. Mais comme il ne se forma point là une aristocratie de planteurs comme dans la Virginie et aux Carolines, les événements prirent une direction différente dans les Etats du Centre. A mesure que le commerce et l'industrie se développèrent, la population devint plus dense que dans le Sud. La Nouvelle-Angleterre exerça sur eux une influence, et cette influence fut encore plus grande sur les nouvelles Républiques qui se formèrent dans le Nord-Ouest, telles que l'Ohio et le Michigan, où se porta l'excédent de la population de l'Est. Et le résultat de cette influence s'est manifesté dans les Etats du Centre et de l'Ouest par la création d'un système mixte, qui est une sorte de compromis entre le système des comtés de l'Ouest et le système des villes du Nord-Est. Il y a d'ailleurs de très grandes différences dans les arrangements qu'ont adoptés ces divers Etats du Centre ou de l'Ouest. Mais on peut dire, d'une façon générale, que le comté y est relativement

moins important que dans les Etats du Sud, la ville moins importante que dans la Nouvelle-Angleterre. Il faut peut-être, du moins en Pennsylvanie, dans l'Etat de New-York et dans l'Ohio, considérer le comté comme la véritable unité, et les villes (townships, c'est le nom qu'on leur donne) comme les subdivisions du comté. Mais les villes (townships) sont des organismes vigoureux, qui limitent considérablement les fonctions de l'autorité du comté, et qui donnent au gouvernement local, spécialement dans le Nord-Ouest, un caractère assez semblable à celui qu'il a en général dans la Nouvelle-Angleterre.

Voilà pour l'histoire de mon sujet ; c'est une histoire dont les détails sont bien plus intéressants qu'on ne peut le supposer en lisant l'esquisse rapide dont je suis obligé de me contenter faute d'espace. Considérons maintenant la constitution actuelle et le fonctionnement des organes du gouvernement local dans les trois régions dont j'ai parlé, en commençant par la Nouvelle-Angleterre et par le système des villes (1). Je vais d'abord donner un résumé un peu sec mais indispensable, et je réserverai les commentaires pour le chapitre suivant.

La ville (Town) est dans les districts ruraux la plus petite circonscription électorale. Je rappellerai aux lecteurs anglais que c'est un groupement rural et non un groupement urbain, et que le principal groupe de maisons qu'elle

(1) Le mot Town (ville), que j'écris avec une majuscule quand je lui donne le sens américain, est le mot islandais *tún*, anglo-saxon *tún*, allemand *zaun*, et paraît avoir eu à l'origine le sens de haie ou d'enclos entouré d'une haie. En Ecosse (où on le prononce toun) il désigne encore la ferme et ses dépendances ; en Islande, il désigne le pré fumé, entouré d'un petit talus verdoyant ou d'une digue que l'on a construite. Dans certaines parties de l'est de l'Angleterre, le principal groupe de maisons d'une paroisse porte le nom de « town ». Dans le nord de l'Angleterre, où les paroisses sont souvent plus étendues que dans le sud, les subdivisions civiles d'une paroisse portent le nom de townships.

renferme peut n'être que ce qu'on appellerait en Angleterre un hameau ou un petit village. Elle dépasse rarement en superficie cinq milles carrés ; elle a en général peu d'habitants, moins de 3.000 en moyenne, et si cette population s'élève quelquefois jusqu'à 13.000, elle tombe aussi parfois au-dessous de 200 (1). Elle est gouvernée par une Assemblée de tous les électeurs qui résident sur son territoire, cette Assemblée se réunit aux moins une fois par an à Pâques (ce qui rappelle la réunion de l'Assemblée paroissiale à Pâques en Angleterre), et de temps en temps, lorsqu'elle est convoquée. Il y a en général trois ou quatre réunions par an. Les habitants doivent être informés au moins dix jours auparavant, non seulement de l'heure et du lieu de la réunion, mais encore des affaires qui leur seront soumises. Comme les comices de Rome et comme les Landesgemeinde de quatre des anciens cantons suisses, cette Assemblée a le pouvoir de choisir les fonctionnaires et de faire des lois. Elle choisit les selectmen (2), le comité des écoles, et les fonctionnaires exécutifs pour l'année suivante ; elle fait les lois locales et les règlements nécessaires pour les affaires locales ; elle reçoit les rapports des selectmen et des divers comités, approuve leurs comptes, voit quelles sommes il leur faut pour faire face aux dépenses de l'année suivante, vote les impôts nécessaires pour ces dépenses, et affecte aux divers besoins locaux — écoles, secours aux pauvres, entretien et réparation des routes, etc. — les sommes qu'elle ordonne de percevoir. Elle a le pouvoir d'administrer les terrains et autres propriétés appartenant à la ville, de s'occuper de toutes les questions locales, ainsi que de la police et de l'hygiène publique. Tout habitant de la Ville a le droit de faire une proposition et de la défendre

(1) Je trouve dans le Massachusetts une Ville (New-Ashford) qui n'a que 125 habitants, et une autre (Pithsfield) qui en a 17.281. Mais dans cet Etat et dans ceux de la Nouvelle-Angleterre, la plupart des Villes ont de 1.200 à 2.500 habitants.

(2) Les selectmen remplissent un peu les fonctions des adjoints municipaux en France.

par la parole. La réunion est présidée par un chairman qui porte le nom de modérateur — nom qui rappelle les assemblées ecclésiastiques de la République anglaise (1) — et elle se tient à l'Hôtel de Ville, si la Ville en possède un, ou dans la principale église, ou dans l'école, mais quelquefois en plein air. D'ordinaire, les citoyens s'y rendent en grand nombre ; les débats sont sensés et pratiques. Cela dépend d'ailleurs du caractère et du nombre des habitants. Là où la population se compose d'Américains nés dans le pays, et où le nombre des électeurs n'est pas trop grand pour que les débats soient complets et paisibles, on ne saurait imaginer une meilleure école de politique, ni un système de gouvernement local mieux fait pour empêcher les tripotages et le gaspillage, pour stimuler la vigilance et engendrer le contentement (2). Cependant lorsque l'Assemblée de la ville se compose de plus de sept ou huit cents personnes, là où les fermiers ont été remplacés par les ouvriers des fabriques, et surtout lorsqu'il y a une section considérable d'étrangers, par exemple des Irlandais et des Canadiens français qui sont venus en foule dans la Nouvelle-Angleterre pendant ces dernières années, cette institution fonctionne moins bien, parce que la foule trop nombreuse rend les débats impossibles, que des factions ne manquent pas de se former, et que les nouveaux immigrants, peu habitués à se gouverner eux-mêmes, deviennent la proie des meneurs politiques et des petits démagogues. Les con-

(1) Le président des synodes et des assemblées des églises presbytériennes d'Ecosse s'appelle encore le modérateur. C'est aussi le titre du président des synodes des églises presbytériennes d'Amérique ainsi que celui du président des conseils des Congrégationalistes et des associations des Baptistes.

(2) Voir une intéressante description des réunions des Assemblées des Villes, il y a quarante ans, dans *Life of Samuel Adams*, chap. XXIII, par J. K. Hosmer. On trouve une description instructive d'une Ville type de la Nouvelle-Angleterre, dans une brochure qui a pour titre : *The Town of Groton*, par D^r S. Green, ancien maire de Boston.

ditions sociales de notre époque dans la Nouvelle-Angleterre sont moins favorables à cette institution que celles qui lui donnèrent naissance ; et maintenant, dans les Etats populeux et manufacturiers du Massachusetts, de Rhode-Island et du Connecticut, on ne trouve que fort peu de Villes purement rurales, telles que celles dont Jefferson fit le panégyrique, lorsqu'il dit, il y a 90 ans, qu'il voudrait voir implanter ce système dans sa propre Virginie :

« Ces districts, qu'on appelle villes (townships) dans la Nouvelle-Angleterre, sont le principe vital de leurs gouvernements ; l'expérience montre que c'est là l'invention la plus sage que l'esprit de l'homme ait jamais trouvée pour se gouverner lui-même d'une manière parfaite et pour conserver son autonomie... Caton terminait tous ses discours par les mots « Carthago delenda est », moi aussi j'ajoute toujours, après avoir exprimé mes opinions. « Divisez les comtés en districts. »

L'Exécutif d'une Ville se compose des selectmen, au nombre de trois à neuf, ordinairement de trois, de cinq ou de sept. Ils sont élus tous les ans, et ils sont chargés de toutes les affaires ordinaires, naturellement d'après les instructions qui leur ont été données par l'assemblée publique précédente. Il y a aussi un secrétaire municipal, qui tient les archives, qui prend note de ce qui se fait pendant la réunion, et qui enregistre en même temps les décès et les naissances ; un trésorier ; des répartiteurs qui évaluent les propriétés du territoire de la Ville en vue de la fixation des impôts ; le percepteur, qui perçoit les impôts et divers fonctionnaires d'ordre inférieur, tels que le garde chargé de juger les dégâts commis par les porcs (hog-reeve) (1), on l'appelle aujourd'hui garde-champêtre (field-driver), les administrateurs du cime-

(1) M. R. W. Emerson fut chargé de cette occupation dans sa ville, et il l'accepta parce qu'il considérait que chaque citoyen devait s'acquitter des fonctions que la Ville lui confiait.

tière, de la bibliothèque, etc., selon les besoins locaux. Il y a toujours un comité des écoles, et quelquefois des sous-comités pour les petits districts des écoles si la ville est très étendue. Quelques-uns de ces fonctionnaires et de ces comités sont payés (les selectmen le sont d'ordidaire) ; d'autres ne sont pas payés, mais ils sont autorisés à se faire rembourser les dépenses qn'ils ont faites en s'occupant des travaux de la Ville ; et il a presque toujours été facile de trouver, pour remplir ces fonctions, des hommes respectables et compétents. Les élections des villes ne sont pas ouvertement politiques, c'est-à-dire que la campagne électorale n'est pas une lutte entre les partis, quoique l'esprit de parti exerce souvent une certaine influence dans l'élection des membres les plus connus d'un parti (1).

(1) Quand la population d'une Ville atteint un certain chiffre, cette ville est ordinairement transformée en cité par une loi ; mais quelquefois on crée sur le territoire d'une ville une cité avec sa corporation municipale, et la Ville continue quand même d'exister avec son organisation distincte. La Ville et la cité de New Haven, dans le Connecticut en sont un remarquable exemple. La Ville de New-Haven fut incorporée et prit le nom de cité en 1784 ; mais elle continua d'exister et elle existe toujours comme Ville. Les trois quarts du territoire de la Ville et les dix sept dix-huitièmes de la population appartiennent à la cité. Mais les deux gouvernements restent complètement distincts. La cité a son maire, ses aldermen, son conseil municipal et ses nombreux fonctionnaires exécutifs. L'Assemblée de la Ville élit ses selectmen et ses autres fonctionnaires, au nombre de 152, reçoit leurs rapports, leurs ordres, affecte les crédits, etc. En pratique cependant, elle est tellement éclipsée par la cité qu'elle attire fort peu l'attention. M. Levermore dit :

« Cette institution vénérable n'est plus aujourd'hui qu'une Assemblée de quelques citoyens qui font l'œuvre de plusieurs milliers. Les quelques individus qui s'intéressent ou qui se sont intéressés officiellement au gouvernement de la Ville, se réunissent, causent en amis des affaires locales, fixent le taux de l'impôt pour l'année suivante, et s'ajournent. Il n'y a pas un citoyen de la Ville sur soixante-dix qui ait assisté à une réunion ; ils savent à peine où elles se tiennent. Les journaux font sur

Ensuite, au-dessus de la Ville se trouve le comté. Sa superficie et sa population sont très variables. Le Massachusetts, avec une superficie de 8.040 milles carrés, a quatorze comtés ; Rhode-Island, avec 1.085 milles carrés, en a cinq ; le Maine, moins peuplé, avec 29.985 milles carrés, en a seize, ce qui donne une moyenne de 1.100 milles carrés à chacun des comtés de ces trois Etats, quoique dans Rhode-Island la moyenne soit de 217 milles carrés.

De même, la population des comtés varie de 4.000 à 30.000 ; la moyenne est de 20.000 à 40.000, là où il n'y a pas de grandes cités (1). Le comté n'était à l'origine qu'un groupe de villes unies ensemble pour les besoins judiciaires et, même maintenant, c'est avant tout un district judiciaire, dans lequel et pour lequel on a créé des Cours civiles et des Cours criminelles à la tête desquelles se trouve un juge de comté ou un juge d'Etat. Il y a aussi certains fonctionnaires élus au scrutin par le peuple, qui choisit égale-

leurs transactions quelques courtes remarques que lisent peut-être quelques abonnés. Le gouvernement est donc entre les mains d'une oligarchie qui règne au sein d'une démocratie endormie. Mais la Ville est bien gouvernée. Il y a dans ce gouvernement trop peu de dépouilles pour attirer ces politiciens tarés qui infestent le conseil de la cité. Si le groupe qui gouverne se permettait de dépenser avec trop de prodigalité l'argent de la Ville, il y aurait immédiatement une opposition irrésistible. Vingt citoyens quelconques pourraient forcer les selectmen à convoquer les citoyens, et l'oligarchie apparente s'effondrerait sans doute devant le peuple réveillé. » — « *The Town and City Government of New Haven* » dans *J. H. U. Studies*, 4e série.

Celui qui étudie l'histoire romaine retrouvera, dans cette vieille et curieuse Assemblée, quelque chose de semblable aux « comitia curiata » de Rome sous la seconde République ; mais l'Assemblée américaine a plus de vitalité.

(1) La moyenne de la population dans les comtés du Massachusetts est de 160.000 habitants ; les deux plus petits comtés n'ont que 4.369 et 3.268 habitants respectivement, mais le plus grand en a 484.780.

ment un shérif et un secrétaire. La police appartient aux Villes et aux cités, non aux comtés dans lesquels elles se trouvent. Les principaux fonctionnaires administratifs sont les commissaires de comté, au nombre de trois dans le Massachusetts (élus pour trois ans, un chaque année) et le trésorier du comté (1). Ce sont des fonctionnaires payés, et ils ont à s'occuper des édifices et des bâtiments du comté, c'est-à-dire des palais de justice, des prisons, etc. ; ils ont aussi le pouvoir de faire construire des routes d'une Ville à l'autre, d'accorder des licences, de faire des états estimatifs des impôts qui sont nécessaires pour couvrir les frais du comté (2) et de répartir les impôts du comté entre les Villes qui doivent les payer. Mais, à l'exception de ce dernier cas, le comté n'a aucun pouvoir sur les Villes. Les commissaires du comté sont contrôlés par la législature, et leurs fonctions administratives sont parfaitement définies par les lois, et d'un autre côté il n'existe rien qui ressemble à un conseil de comté ou à une Assemblée ayant des fonctions législatives. Le comté n'a réellement que des fonctions très peu importantes : c'est surtout un district judiciaire et un district de grandes routes, mais ce n'est guère que cela.

Ce système de la Nouvelle-Angleterre ressemble à celui qui existait dans la vieille Angleterre pendant les siècles qui se sont écoulés entre la disparition, au point de vue pratique, des anciennes Cours de comté ou Shire Moot et la création légale relativement récente d'Assemblées et d'autorités intermédiaires, telles que les réunions de communes pour l'entretien des pauvres, les districts et les

(1) Dans Rhode-Island le comté n'a que des fonctionnaires judiciaires. Dans le Vermont, je trouve, en plus des juges, un attorney de l'Etat, un grand bailli et un secrétaire du comté. Dans le Massachusetts, tous les juges sont nommés par le gouverneur.

(2) Les principales dépenses du comté vont aux Cours de justice, à l'entretien des palais et bâtiments, aux routes et aux ponts.

conseils d'administration des grandes routes, les conseils d'hygiène. Si nous comparons le système de la Nouvelle-Angleterre à celui de l'Angleterre d'aujourd'hui, nous sommes frappés du fait que le premier est le plus simple des deux, et aussi que ce sont les petits organismes, les Villes qui sont les plus puissants et les plus vivants. Les Villes ont presque tout, et il ne reste au comté que les fonctions dont un petit organisme ne pourrait évidemment pas se charger. Le système de l'autonomie des Villes fonctionne sans doute sous la surveillence d'une Assemblée, la législature de l'Etat, qui peut accorder beaucoup plus d'attention aux affaires locales que ne le peut le Parlement anglais. Mais en fait la législature de l'Etat intervient fort peu (moins, je crois, que le Bureau du gouvernement local en Angleterre) dans la conduite des affaires locales rurales, quoiqu'elle ait souvent à s'occuper des Villes qui désirent être divisées ou qui veulent faire changer leurs limites, malgré l'opposition fréquente d'une partie des habitants.

Le système que l'on trouve dans les Etats du Sud ne saurait nous retenir longtemps, car il est moins instructif, et il n'a pas donné d'aussi bons résultats. Ici l'unité c'est le comté, excepté dans la Louisiane, où la division équivalente porte le nom de paroisse. Le comté était à l'origine une division judiciaire qui avait une Cour locale, et une division financière, pour la perception des impôts de l'Etat. Maintenant il a obtenu quelques nouvelles attributions telles que la surveillance des écoles publiques, le soin des pauvres, et l'administration des routes. Dans le Sud, les comtés sont plus vastes que dans la Nouvelle-Angleterre, mais ils ne sont pas plus peuplés, car la population y est très clairsemée (1). Les fonctionnaires du comté, dont les

(1) La Géorgie, avec 59.475 milles carrés, a 137 comtés ; l'Alabama, avec 52.250 milles carrés, en a 66. D'une façon générale, les nouveaux Etats ont des comtés plus étendus, comme en Angleterre les plus petites paroisses se trouvent dans les parties de

titres et les pouvoirs varient légèrement dans les divers Etats, sont d'ordinaire le Conseil ou la Cour des commissaires du comté, un répartiteur (qui prépare l'évaluation des biens), un percepteur (qui perçoit les impôts) (1), un trésorier, un surintendant de l'instruction publique, un inspecteur des routes, tous payés, naturellement, et maintenant élus généralement par le peuple pour un ou deux ans (2). En plus des fonctions qui sont indiquées par leurs titres, ces fonctionnaires sont chargés de la police et de l'entretien des pauvres du comté, ainsi que des travaux publics, tels que les ponts et les prisons. Les juges du comté, le shérif, et souvent le coroner, sont également choisis par le peuple. Partout en Amérique le shérif n'est ni un personnage d'ornement, comme il l'est devenu en Angleterre, ni un juge avec certaines fonctions exécutives, comme en Ecosse; mais c'est le principal fonctionnaire exécutif attaché à la Cour de justice du comté.

Dans ces Etats du Sud, il existe certaines subdivisions locales plus petites que le comté (3). Le nom et les attribu-

l'Angleterre qui furent colonisées au début, ou plutôt dans les parties où la population était relativement dense à l'époque où les paroisses prirent naissance.

(1) Quelquefois, dans la Louisiane par exemple, le shérif est en même temps percepteur.

(2) Dans certains Etats, quelques-uns de ces fonctionnaires sont proposés par le gouverneur. Dans la Floride, le gouverneur nomme même le Conseil des cinq commissaires (Const de 1886. Art. VIII, § 5) Les autres fonctionnaires du comté, à savoir : le greffier de la Cour de circuit, le shérif, les constables, le répartiteur des impôts, le percepteur, le trésorier, le surintendant de l'instruction publique et le conducteur des ponts et chaussées, sont élus par le peuple pour deux ans ou pour quatre ans (§ 6).

(3) Dans la Caroline du Sud, la paroisse était à l'origine une forte unité locale, mais elle a perdu petit à petit de son importance à mesure que le comté se développait sous l'influence du système des plantations. Le mot « paroisse » (parish) est maintenant en pratique équivalent au mot « congrégation », et il ne désigne pas un territoire spécial.

tions de ces divisions varient d'un Etat à l'autre, mais elles n'ont nulle part une autorité législative semblable à celle de l'Assemblée de la Ville dans la Nouvelle-Angleterre; leurs fonctionnaires n'ont que des pouvoirs très limités, et ils sont contrôlés dans tout ce qu'ils font par les autorités du comté. Le corps local le plus important est le comité de chaque district scolaire. Dans plusieurs Etats, dans la Virginie et dans la Caroline du Nord, par exemple, se trouvent maintenant des Villes (townships), et les Etats paraissent avoir actuellement une tendance à créer quelque chose de semblable à la Ville de la Nouvelle Angleterre. C'est une tendance qui se développe avec l'accroissement de la population, avec les progrès des manufactures et de la classe moyenne laborieuse qui y travaille, et surtout avec le désir toujours croissant de s'instruire. L'école, a-t-on dit très justement, devient maintenant dans le Sud le noyau du gouvernement autonome local, comme l'Eglise l'a été il y a deux cents ans dans la Nouvelle-Angleterre (1). Cependant, on n'a vu paraître nulle part une Assemblée primaire; et l'Assemblée représentative locale est encore dans l'enfance. Dans les Etats du Sud et dans les Etats qui ont adopté le système des comtés, comme le Nevada et l'Orégon, les autorités locales ne sont en général que des fonctionnaires exécutifs.

Le troisième type est moins facile à caractériser que les deux précédents, et les formes sous lesquelles il se présente dans les Etats du Centre et de l'Ouest sont même plus variées que celles qui se rapportent au second type. Deux traits le caractérisent. Le premier, c'est l'importance et le pouvoir du comté qui paraît dans l'histoire de la plupart de ces Etats avant les divisions moins étendues; le second, c'est l'activité de la Ville (township) (2) qui a plus d'indé-

(1) La Virginie a marché dans cette direction. Voir le traité intéressant (publié depuis la première édition de ce livre) de M. George Howard, *Local Constitutional History of the United States*.

(2) Township (territoire de ville) est le terme qu'on emploie le

pendance et plus de pouvoirs qu'avec le système du Sud. Or, de ces deux traits, le premier est plus en évidence dans un groupe d'Etats : la Pennsylvanie, New-Jersey, New-York, l'Ohio, l'Indiana, l'Iowa ; le second dans un autre groupe : le Michigan, l'Illinois, le Wisconsin, le Minnesota, les deux Dakotas. La raison de cette différence, c'est que les immigrants de la Nouvelle-Angleterre, qui étaient toujours l'élément le plus nombreux, le plus intelligent et le plus énergique parmi les colons du groupe septentrional de ces Etats, portaient avec eux l'attachement au système de la Ville et le sentiment de sa valeur, et qu'ils réussirent, quelquefois après de longs efforts, à l'établir dans les six grandes Républiques prospères qui forment ce groupe. D'un autre côté, comme la Pennsylvanie, le New-Jersey et l'Etat de New-York n'avaient pas débuté par le système de la Ville (pour les raisons indiquées plus haut), ces Etats ne l'ont jamais adopté complètement ; tandis que dans l'Ohio et dans l'Indiana, les nombreux colons, qui venaient des Etats esclavagistes ou de la Pennsylvanie et de New-York, donnèrent tout d'abord au comté une prépondérance qu'il a conservée. Ce conflit entre l'élément de la Nouvelle-Angleterre et l'élément méridional est surtout frappant dans l'Illinois, dont la partie septentrionale a été colonisée par des émigrants de la Nouvelle-Angleterre, et la partie méridionale par des pionniers du Kentucky et du Tennessee. Ceux-ci arrivèrent les premiers et établirent le système des comtés, mais les émigrants de la Nouvelle-Angleterre luttèrent contre ce système, et dans la Convention constitutionnelle de 1848 ils firent adopter une clause qui fut introduite dans la Constitution de cette année-là, et qui fut reproduite dans la Constitution actuelle de 1870. D'après cette clause, tout comté peut adopter le système des Villes « lorsque la majorité des électeurs du comté se

plus fréquemment en dehors de la Nouvelle-Angleterre : dans la Nouvelle-Angleterre, c'est le mot Town (ville).

montre favorable à cette organisation dans une élection générale quelconque (1) ». A la faveur de cette autorisation, les quatre cinquièmes des 102 comtés ont maintenant adopté le système de la division en Villes (2).

L'Illinois nous fournit un si bon échantillon de ce système, dans sa forme la plus récente, que je ne peux mieux faire que d'emprunter à un écrivain très clair et digne de foi la description suivante de tout le système de gouvernement local autonome de cet Etat. C'est d'ailleurs un type assez exact des Etats du Nord-Ouest :

« Quand les habitants d'un comté ont décidé par un vote d'adopter le système des Villes (*township system*), les commissaires divisent le comté en Villes (*towns*) en se conformant aux divisions (*townships* )scolaires et congressionnelles, sauf dans certains cas spéciaux. Toute Ville (*town*) reçoit la personnalité civile, c'est-à-dire le droit d'être partie civile dans un procès, de posséder des propriétés et de les exploiter, et de faire des contrats. Le fait principal dans ce genre de gouvernement c'est la réunion annuelle de tous les électeurs, réunion qui a lieu le premier mardi d'avril, pour l'élection des fonctionnaires de la Ville et pour la transaction des affaires diverses. Voici le résumé de ce que peut faire le peuple dans cette réunion. Il peut donner des ordres sur l'acquisition, l'emploi ou la vente de la propriété de la Ville ; donner des instructions aux fonctionnaires sur la manière dont ils doivent remplir leurs fonctions ; voter des impôts pour les routes et les ponts, et pour d'autres travaux autorisés par les lois ;

(1) Voir la Constitution de 1870, art. x, § 5, où a été ajoutée une clause stipulant que tout comté désirant renoncer au système des villes peut le faire par un vote des électeurs du comté ; dans ce cas, le système du comté fixé dans les sections suivantes de cet article lui est appliqué.

(2) L'Illinois a 102 comtés avec une population moyenne de 36 000 habitants, en 1890 ; l'Iowa 99 comtés, avec une population moyenne de 19.000 habitants. — L'Angleterre (non compris le pays de Galles) a 40 comtés, avec une population moyenne de 687.000 en 1891.

donner l'ordre d'intenter ou de soutenir une action en justice ; faire des lois au sujet des plantes nuisibles, ou offrir des récompenses pour encourager à détruire les plantes et les animaux nuisibles ; faire des règlements sur les bestiaux et autres animaux qui se sont égarés ; établir des fourrières et ordonner la mise en fourrière et la vente des animaux égarés ou de ceux qui ont été pris dans les champs des voisins ; faire construire des puits et des lavoirs publics ; faire des lois locales et des règlements pour que ces lois soient appliquées ; imposer des amendes et en appliquer le montant au mieux des intérêts de la ville (1).

« Voici les noms des fonctionnaires de la ville : un inspecteur qui est, par le fait même, administrateur de la taxe des pauvres, un secrétaire, un répartiteur et un percepteur, tous élus annuellement ; trois commissaires des grandes routes, élus pour trois ans, un par an ; deux juges de paix et deux constables qui conservent leurs fonctions pendant quatre ans.

« Dans la matinée fixée pour la réunion, les électeurs s'assemblent et choisissent le modérateur qui doit présider ce jour-là. On élit immédiatement au scrutin les fonctionnaires de la Ville, l'inspecteur, le percepteur, et le répartiteur qui sont chargés de surveiller les élections. A le droit de voter à l'Assemblée de la Ville tout citoyen mâle des Etats-Unis, âgé de 21 ans, qui a résidé une année dans l'Etat, quatre-vingt-dix jours dans le comté et trente jours dans la Ville ; mais il faut avoir résidé pendant une année dans la Ville pour être éligible. A deux heures, le modérateur propose à l'Assemblée d'examiner les affaires qui ont rapport aux sujets énumérés ci-dessus. Tout se fait d'après les règlements et les usages des Assemblées parlementaires. Le secrétaire de la Ville est le secrétaire

(1) Il existe en Angleterre des pouvoirs analogues à tous ceux-là, mais en Angleterre c'est la Cour seigneuriale (*Manor Court*) et non l'Assemblée paroissiale (*Vestry*), qui a ou avait quelques-uns de ces pouvoirs.

de la réunion, et il écrit un compte rendu des travaux de l'Assemblée. Des réunions spéciales peuvent avoir lieu toutes les fois que l'inspecteur, le secrétaire ou les juges de paix ou deux d'entre eux et quinze électeurs font avec le secrétaire un rapport dans lequel ils disent qu'une réunion est nécessaire pour tel ou tel objet qu'ils spécifient. Le secrétaire en informe le public suivant les formes prescrites. Ces Assemblées réunies pour un objet spécial ne s'occupent que de l'objet qui est indiqué dans la convocation.

« L'inspecteur est à la fois fonctionnaire de la ville et fonctionnaire du comté. Il est l'administrateur général des affaires de la Ville, et il est aussi membre du conseil du comté, qui se compose des diverses villes, et qui a le contrôle général des affaires du comté. Comme fonctionnaire de la Ville, il perçoit et distribue l'argent de la Ville, excepté les fonds destinés aux grandes routes et aux écoles. Son rapport financier est soumis à l'Assemblée de la ville par le secrétaire. Ce dernier fonctionnaire est le gardien des archives, des livres et des papiers de la Ville. Dans leur surveillance des ponts et chaussées, les commissaires des grandes routes sont obligés de se conformer à un grand nombre de lois, et aux règlements de l'Assemblée de la Ville. Les grandes routes sont entretenues par les impôts établis sur les biens mobiliers et immobiliers, et par un impôt de capitation que paient tous les citoyens valides entre 21 et 50 ans. On peut le payer en argent ou en travail sous la direction des commissaires. L'un des commissaires est nommé trésorier, et c'est lui qui reçoit et qui distribue l'argent.

« L'inspecteur est en même temps administrateur de la taxe des pauvres. La loi permet aux électeurs du comté de décider eux-mêmes si chaque Ville aura soin de ses pauvres séparément ou si le comté doit s'en charger. Quand la Ville en est chargée, l'administrateur vient généralement en aide aux indigents par un système de secours donnés à domicile. Si c'est au contraire le comté qui

pourvoit aux besoins des pauvres, le Conseil du comté est autorisé à fonder un asile et à acquérir une ferme pour l'entretien permanent des indigents ; et les administrateurs accordent des secours temporaires dans leurs villes respectives, aux frais du comté.

« Le conseil des vérificateurs de la Ville, composé de l'inspecteur, du secrétaire et des juges de paix, examine tous les comptes de l'inspecteur, de l'administrateur de la taxe des pauvres, et des commissaires des grandes routes ; ils prononcent une sentence sur toutes les réclamations adressées à la Ville et sur toutes les accusations formulées contre elle, et ils apurent tous les comptes des fonctionnaires de la Ville. Les comptes ainsi apurés sont conservés et tenus à la disposition du public par le secrétaire qui les soumet à l'Assemblée suivante. L'inspecteur, le répartiteur et le secrétaire forment le Conseil sanitaire. Le secrétaire écrit un compte rendu de leurs travaux, et le soumet aux assemblées publiques de la Ville.

« Les fonctionnaires de la Ville n'ont pas de traitement fixe. Ils sont indemnisés d'après un tarif fixé pour les divers services, ou bien ils reçoivent tant par jour pour le temps qu'ils consacrent effectivement aux affaires de la Ville. Le percepteur reçoit, pour son traitement, tant pour cent.

« Au point de vue des écoles, la Ville est une corporation séparée et distincte, avec le titre légal de : « Administration des écoles de la Ville —, Rang — », selon le numéro par lequel est désignée la Ville dans le cadastre congressionnel. Les administrateurs des écoles, au nombre de trois, sont ordinairement élus en même temps que les fonctionnaires civils aux réunions de l'Assemblée de la Ville, et ils restent en fonctions pendant trois ans. Ils choisissent l'un d'entre eux comme président, et comme trésorier un quatrième personnage qui est, par le fait même, leur secrétaire. Ils ont le droit de diviser la Ville en districts scolaires. Il faut se rappeler que la Ville a exacte-

ment six milles carrés de superficie. D'ordinaire, on la divise en trois districts de deux milles carrés, et on érige une école près du centre de chacun. Comme les routes du comté sont construites, dans la plupart des cas, sur la ligne de partage, et qu'elles vont du Nord au Sud, et de l'Est à l Ouest, à un mille l'une de l'autre, le voyageur s'attend à rencontrer une école à tous les deux croisements. Les habitants de ces districts élisent trois directeurs, qui dirigent les écoles de leur voisinage. Ils sont obligés d'ouvrir une école gratuite pendant cinq mois au moins et neuf mois au plus tous les ans, ils ont le droit de faire construire et de meubler des écoles, d'engager des maîtres d'école et de fixer les traitements qui doivent leur être accordés, et d'établir les programmes des matières à enseigner. Ils ont le droit de prélever un impôt sur toutes les propriétés imposables du district, à condition de ne pas dépasser le taux de deux pour cent pour l'enseignement et de trois pour cent pour les constructions. Ils demandent au trésorier des écoles de la Ville la somme qu'il leur faut, et cette somme est perçue comme nous allons l'indiquer. Ce dernier fonctionnaire garde en caisse tous les fonds destinés aux écoles de la ville, et il les distribue d'après les ordres des directeurs des divers districts.

« Les fonds de la Ville pour l'entretien des écoles proviennent de trois sources différentes : 1° Le produit des terres données par les Etats-Unis pour les écoles, et dont le revenu seul peut être dépensé ; 2° L'Etat perçoit annuellement sur tous les biens un impôt du cinquième d'un pour cent qui constitue le fond scolaire de l'Etat. et qui est partagé entre les comtés en proportion de leur population scolaire, et ensuite entre les villes selon cette même proportion ; 3° Lorsque ces sommes sont insuffisantes, les directeurs des districts font établir des impôts jusqu'à concurrence de la somme dont ils ont besoin.

« Toute personne âgée de 6 à 21 ans a droit aux privilèges des écoles gratuites. Les femmes sont éligibles à

toutes les fonctions dans les écoles de l'Etat, et on élit fréquemment des directrices. Les comtés de l'Illinois contiennent en moyenne seize villes. Le gouvernement du comté est établi à un endroit que désignent les électeurs et qui prend le nom de « siège du comté ». Dans le comté, les divers pouvoirs sont confiés au Conseil du comté, qui se compose des inspecteurs des diverses villes, dans les comtés où existe l'organisation en villes, et de trois commissaires élus par les citoyens du comté, dans ceux où cette dernière organisation n'existe pas. Le Conseil administre les propriétés et les fonds du comté et il s'occupe de toutes les affaires; il fait construire un palais de justice, une prison, un asile pour les indigents, et tous les bâtiments nécessaires; il lève les impôts, examine les comptes, les réclamations adressées au comté, et dans les comtés où l'organisation en villes n'existe pas, il est chargé de la surveillance des routes et des indigents. Même dans les comtés qui ont laissé aux Villes l'entretien des routes, le Conseil du comté peut affecter des fonds pour aider à construire les routes les plus importantes et les ponts les plus coûteux. Le trésorier, le shérif (1), le coroner et l'inspecteur sont des fonctionnaires de comté (2).

« Le surintendant des écoles du comté s'occupe de toutes les questions d'éducation; il donne des instructions aux administrateurs des Villes et aux directeurs de district, et réunit les statistiques scolaires, sur lesquelles il fait un rapport qu'il adresse au Conseil du comté, et qu'il transmet au surintendant de l'instruction publique de l'Etat.

« Chaque comté élit un juge, qui a pleine juridiction pour les testaments, il nomme des administrateurs et

(1) Le shérif est le fonctionnaire exécutif des Cours importantes; il est responsable de l'ordre dans le comté. En cas d'émeute, il a le droit d'appeler la milice du comté.

(2) Le comté ne s'occupe que de la police judiciaire; la ville confie à ses constables la police ordinaire.

des tuteurs. Sa juridiction s'étend aux procès civils, quand il s'agit de moins de 1.000 dollars, aux affaires criminelles secondaires, qui sont de la compétence du juge de paix, et aux appels des jugements prononcés par les juges de paix et par les tribunaux de police correctionnelle. L'Etat est divisé en treize districts judiciaires, dont chacun élit trois juges, qui constituent un tribunal de circuit. Le tribunal tient tous les ans deux ou plusieurs sessions dans chacun des comtés du circuit, et il est accompagné d'un grand jury et d'un jury ordinaire. Il juge toutes sortes de questions en première instance, et en appel toutes celles qui lui viennent du juge du comté ou des justices de paix.

« Pour compléter le système judiciaire de l'Etat, il y a quatre Cours d'appel, et une Cour suprême qui juge en dernier ressort.

Les impôts levés pour le compte de l'Etat, du comté ou de la ville sont fixés d'après les évaluations du répartiteur de la ville et sont perçus par le percepteur de la ville. Le répartiteur examine et évalue tous les biens immobiliers et il exige que chaque habitant lui remette une liste exacte de ses biens mobiliers. Le répartiteur, le secrétaire et l'inspecteur forment le Conseil d'égalisation des impôts, ils examinent les réclamations, complètent ou corrigent l'évaluation.

« Les livres des répartiteurs des villes vont devant le Conseil du comté qui y fait les corrections nécessaires pour que les évalutions d'une ville soient en rapport avec celles des autres. Le secrétaire du comté transmet un extrait de l'évaluation corrigée au censeur de l'Etat, qui le soumet au Conseil d'égalisation de l'Etat.

« Ce Conseil égalise les évaluations entre les comtés. Tous les impôts sont évalués et perçus d'après cette répartition corrigée définitivement. Les autorités de l'Etat, le Conseil du comté, les inspecteurs des villes, les commissaires des routes, les administrateurs des écoles des villes, et tous les fonctionnaires particuliers des cités et des villages incorporés, remettent au secrétaire du comté un

exposé de toutes les sommes dont ils ont besoin. Le secrétaire prépare, pour chaque ville, un cahier des impôts où il indique la somme qui doit être perçue pour chaque chose. Après avoir perçu le tout, le percepteur donne à chaque administration la part qui lui revient. Dans toutes les élections, soit pour le Président des Etats-Unis, soit pour les représentants du Congrès, soit pour les fonctionnaires de l'Etat ou du comté, la ville constitue un district électoral, et les élections se font sous la surveillance de l'inspecteur, du répartiteur et du percepteur.

« Le mot ville (town, township) signifie une division territoriale du comté, incorporée pour les besoins du gouvernement local.

Il reste à dire un mot d'une classe très nombreuse de corporations municipales que les lois de l'Illinois désignent sous le nom de « cités » et de « villages ». Une population d'au moins trois cents habitants n'occupant pas plus de deux milles carrés, peut demander par un vote populaire à être incorporée sous le nom de « village », conformément aux lois générales du pays. Le village élit six administrateurs qui choisissent parmi eux un Président, qui remplit par ce fait même les fonctions de maire. Les administrateurs ont le droit de nommer un secrétaire, un trésorier, un inspecteur de la voirie, un constable, et d'autres fonctionnaires, s'ils le jugent nécessaire. Le peuple peut élire un juge de police correctionnelle dont la juridiction est égale à celle d'un juge de paix (1). »

On trouve dans un auteur récent une description semblable de l'Assemblée de la ville (*town meeting*) dans le Michigan :

« Le premier lundi d'avril de chaque année, tout citoyen des Etats-Unis âgé de 21 ans ou au-dessus, qui réside dans l'Etat depuis six mois et dans la ville depuis dix jours, a le

(1) « Local Government in Illinois, par ALBERT SHAW LL. D. dans les *J. H. U. Studies*, Baltimore, 1883.

droit d'assister à la réunion et d'y prendre part. L'inspecteur, principal fonctionnaire de la ville, préside. Le juge dont le mandat expire le plus tôt, le secrétaire de la ville et lui sont chargés de surveiller les élections. Après le choix des fonctionnaires de la ville pour l'année suivante, les électeurs passent, de midi à une heure ou à trois heures, selon le cas, à la discussion des affaires de la ville. Quelqu'un s'est peut-être plaint que les bestiaux errent en liberté dans certaines parties de la ville et causent des dégâts, et dans ce cas on fait un règlement qui interdit la chose sous peine d'une amende qui ne doit pas dépasser dix dollars.

« Il peut se faire qu'un pont soit nécessaire dans une partie de la ville et que les habitants de ce district routier n'aient pas les moyens de faire cette dépense ; dans ce cas, l'Assemblée vote la somme nécessaire sans dépasser toutefois les limites fixées par les lois, car les lois qui fixent le total des impôts et de la dette renferment des clauses très précises.

« Les électeurs peuvent faire des règlements sur l'usage et la vente de la poudre, sur l'autorisation d'avoir des chiens, sur l'entretien des hôpitaux, et ils peuvent ordonner que tous les habitants se fassent vacciner. Les électeurs réunis en assemblée ont à fixer la part de l'impôt du millième par dollar sur l'évaluation des propriétés, qui doit être consacrée à l'achat de livres pour la bibliothèque de la ville, et par suite la part qui sera laissée aux écoles.

« Les divers fonctionnaires de la ville qui sont chargés de distribuer les fonds publics soumettent aussi leur rapport annuel au peuple à ce moment-là. En un mot, tout ce qui a un caractère local, tout ce qui n'intéresse que la ville est soumis au contrôle des citoyens réunis en assemblée publique.

« Cependant, on peut signaler quelques légères différences entre les assemblées des villes de la Nouvelle-Angleterre et celles du Michigan. Dans ce dernier Etat, les lois locales et les règlements offrent moins de variété.

« Ceci provient de ce que, dans l'Ouest, la partie de la ville qui est la plus peuplée, le village, est souvent séparée du reste du territoire et incorporée sous le nom de village comme dans presque tous les Etats du Centre et de l'Ouest ; or c'est pour le village que de nombreuses lois sont nécessaires. Ces villages ont le privilège de diriger, soit directement par les assemblées des citoyens du village ou indirectement par un Conseil de cinq administrateurs au plus, les affaires du village, la police, le corps des pompiers, la voirie et le service des eaux. Dans quelques Etats cependant, ils sont considérés comme faisant partie de la ville, et comme tels ils votent dans les assemblées publiques de la ville sur toutes les questions qui se rapportent aux routes, aux ponts, aux indigents et aux écoles de la ville (1). »

Le trait caractéristique de ce système c'est la réapparition de l'assemblée de la ville de la Nouvelle-Angleterre, sous une forme moins primitive il est vrai et aussi moins parfaite, parce que la ville de l'Ouest est un organisme plus artificiel que la ville rurale du Massachusetts ou de Rhode-Island, où, jusqu'à ces derniers temps, tous les habitants étaient de race anglaise, tous se connaissaient, tous s'instruisaient dans les mêmes livres, et avaient les mêmes traditions d'autonomie. Cependant, tel qu'il est, le système de l'Illinois et du Michigan se répand. En Californie, dans le Nébraska, et dans d'autres Etats de l'Ouest, des lois récentes permettent de l'adopter. Il a déjà été établi dans les deux Dakotas, et il paraît destiné à triompher dans tous les Etats du Nord-Ouest (2).

(1) « Local Government in Michigan » par E. W. Bémis, dans *J. H. U. Studies*, Baltimore, 1883.

(2) En Suisse, la Gemeinde ou Commune rurale est la base du système d'autonomie du canton. Elle est chargée de la police, des pauvres, des écoles, et elle possède des terres. Elle a une Assemblée primaire qui se réunit plusieurs fois par an, qui discute les affaires communales et qui élit un conseil administratif. Elle ressemble à ce point de vue à une ville américaine, et pour

A mesure qu'un Etat adopte le système des villes, le comté tend à perdre de son importance. Il a cependant plus d'importance dans l'Ouest que dans la Nouvelle-Angleterre. Il a souvent un fonctionnaire de l'instruction publique qui inspecte les écoles, et il établit un impôt pour venir en aide aux villes pauvres. Il est chargé, surtout dans les nouveaux Etats où ce service a plus d'importance que dans les anciens, de tracer des routes, de faire construire des ponts et divers autres bâtiments publics. Quelquefois aussi, il a la surveillance des dépenses des villes (1).

Je passe au système mixte ou système de compromis, tel qu'on le rencontre dans l'autre groupe d'Etats dont la Pennsylvanie, l'Ohio, l'Indiana, l'Iowa peuvent être pris comme types. Dans ces Etats nous ne trouvons pas l'assemblée de la ville (*town meeting*). La ville a plus ou moins de pouvoir, mais ses membres ne se réunissent pas en assemblée primaire; elle élit ses fonctionnaires locaux et elle agit par eux et par leur intermédiaire. Dans l'Ohio il y a trois administra-

certaines choses elle est soumise à la juridiction d'un fonctionnaire appelé le Statthalter, qui est nommé par le canton pour un district de plusieurs communes.

(1) M. Bémis dit : « Un grand nombre des mille ou onze cents villes dont se compose un Etat n'ont ni l'éducation politique, ni l'esprit conservateur nécessaire pour se gouverner elles-mêmes; plusieurs n'ont pas non plus les moyens de se procurer assez d'argent pour leurs routes, leurs ponts, leurs écoles et leurs indigents. C'est pourquoi il faut une autorité supérieure, qui ait le pouvoir d'égaliser les évaluations des diverses villes voisines, de les imposer toutes dans l'intérêt des plus pauvres, et d'exercer un contrôle général sur les dépenses des villes.,. Tous les éducateurs demandent que le comté et l'Etat surveillent les écoles afin qu'il y ait de l'uniformité dans les méthodes, et que les districts ruraux, qui furent des pépinières de grands hommes dans le passé, ne dégénèrent pas. Mais deux difficultés s'y opposent : la peur qu'ont de la centralisation les petites villes qui en ont le plus besoin, et la répugnance qu'éprouvent les villes opulentes à s'imposer pour les campagnes. »
« Local government in Michigan », *op. cit.*, p. 18.

teurs de la ville, entièrement chargés des affaires locales, un secrétaire et un trésorier. En Pennsylvanie, la ville est gouvernée par deux ou trois inspecteurs, élus pour trois ans, un tous les ans, et entourés d'un répartiteur (pour l'évalution des biens), d'un secrétaire, de trois *auditors*, de six directeurs des écoles, élus pour trois ans, deux par an, et de deux administrateurs de la taxe des pauvres (là où les pauvres sont à la charge de la ville). Les inspecteurs peuvent imposer à la ville une taxe, égale à un pour cent au plus de l'évaluation des biens, pour l'entretien des routes, des chemins et des ponts, et les administrateurs des pauvres peuvent exiger, en faveur des indigents, un impôt semblable, si deux juges de paix approuvent cette mesure (1). Mais comme les pauvres sont en général à la charge du comté, et que tout contribuable peut acquitter des prestations en nature, les impôts de la ville sont ordinairement peu élevés.

« Dans l'Iowa, » dit M. Macy, « la ville (*civil township*), qui a ordinairement six milles carrés, est un gouvernement local chargé d'élire ses fonctionnaires, de réparer les routes, d'évaluer les biens, de venir en aide aux pauvres, et de faire d'autres affaires d'intérêt local. Elle a comme fonctionnaires trois administrateurs, un secrétaire, un inspecteur des routes pour chaque district routier, un répartiteur, deux ou plusieurs juges de paix, et deux constables ou plus. En un certain sens, les juges de paix et les constables sont des fonctionnaires du comté. Cependant, ils sont élus par les villes, et s'ils cessent de résider dans la ville où ils ont été élus, ils cessent d'être fonctionnaires. Les administrateurs sont élus pour trois ans, mais la durée de leurs fonctions est arrangée de façon à ce que l'un des trois soit élu tous les ans. Les autres fonctionnaires sont élus pour deux ans. S'il y a sur le territoire

(1) Les juges de paix sont élus par le peuple pour cinq ans ; ils reçoivent leur commission du gouverneur de l'Etat.

de la ville, une ville ou une cité incorporée, la loi exige qu'un des juges de paix au moins réside dans la ville ou dans la cité. Les électeurs de la ville ou de la cité choisissent un répartiteur distinct. Les électeurs de la cité n'ont pas le droit de voter pour les inspecteurs des routes, ni pour le répartiteur de la ville (township) ; ils votent pour tous les autres fonctionnaires de la ville.

« Les administrateurs de la ville exercent diverses fonctions dans l'administration de la taxe des pauvres. Quand une personne valide demande du secours, on peut exiger d'elle un certain travail pour la voirie ou pour les routes. Si une personne légalement fixée dans le comté, et n'ayant point de parents capables de lui venir en aide, demande un secours aux administrateurs, ils sont obligés d'examiner le cas et d'accorder ou de refuser ce secours. S'ils décident de l'accorder, ils peuvent le faire en envoyant l'indigent à l'asile des pauvres du comté, ou en lui donnant ce qu'ils jugent nécessaire en nourriture, en vêtements, en soins médicaux et en argent. S'ils refusent, le solliciteur peut s'adresser aux inspecteurs du comté, qui ont le droit d'obliger les administrateurs à accorder un secours; et qui peuvent aussi leur interdire de l'accorder s'ils trouvent qu'un secours a été donné mal à propos. Dans tous les cas où un secours est donné directement au solliciteur par les administrateurs, ceux-ci sont obligés d'envoyer un relevé des dépenses faites à l'*auditor* du comté qui soumet les notes au conseil des inspecteurs. Toutes les dépenses faites en faveur des pauvres sont payées par le comté, et les inspecteurs pourraient, s'ils le voulaient, enlever aux administrateurs des villes cette partie de leurs fonctions. Mais dans les comtés où il n'y a point d'asile pour les pauvres, et où les inspecteurs n'affectent pas une somme spéciale à ce service, les administrateurs des villes sont obligés de s'en charger entièrement. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, c'est le comté qui paye les frais. Les administrateurs forment le Conseil sanitaire de la ville. Ils

peuvent obliger les gens à se faire vacciner; ils peuvent ordonner l'enlèvement d'ordures nuisibles à la santé; ils peuvent adopter des lois locales pour la préservation de la santé publique et faire observer ces lois par des amendes et par l'emprisonnement (1). »

Dans la plupart de ces Etats, le comté éclipse la ville. Si on prend la Pennsylvanie comme exemple, on trouve que chaque comté est gouverné par un Conseil de trois commissaires, élus pour trois ans, d'après un système de représentation des minorités, qui permet aux électeurs de voter pour deux candidats seulement. En plus de ces fonctionnaires, il y en a d'autres qui sont élus par le peuple pour trois ans. Ce sont les suivants : un shérif, un coroner, un greffier en chef, un greffier chargé d'enregistrer les testaments, un notaire, un trésorier, un inspecteur, trois *auditors*, un greffier du tribunal, un procureur de district. Quelques-uns de ces fonctionnaires ne reçoivent que des épices *fees* mais dans les comtés qui ont plus de 50.000 habitants on leur donne en général un traitement fixe. Un comté qui a au moins 40.000 habitants forme un district judiciaire, et il élit un juge pour dix ans. Un nouveau comté ne doit pas avoir moins de 400 milles carrés, ni moins de 20.000 habitants (2). Outre les affaires judiciaires et la direction des prisons, outre le soin des ponts et chaussées, le comté a aussi à s'occuper de l'instruction publique et des pauvres. Il fait lever les impôts du comté et ceux de l'Etat par un percepteur qu'il nomme dans chaque ville. Il vérifie les comptes des villes, et il a, sur ces petites subdivisions, un droit de contrôle qui n'existe ni dans l'Illinois ni dans le Michigan. Il faut remarquer que là où un certain territoire local n'est pas gouverné par une assemblée primaire, comme dans les Etats où l'assemblée de la ville

(1) *A government Text-book for Iowa schools*, pp. 21-23.

(2) Voir la Constitution de Pennsylvanie de 1873, art. 5.13 et 14. La population moyenne des comtés de Pennsylvanie était de 78.000 habitants en 1890. Il y en a 67.

n'existe pas, et comme dans tous les Etats pour les comtés, on a souvent recours, pour connaître les sentiments des citoyens de la ville ou du comté, à un vote populaire au scrutin secret sur une question spéciale, surtout lorsqu'il s'agit d'un emprunt, ou d'un impôt supérieur aux sommes payées régulièrement. On étend ainsi aux subdivisions locales la méthode du « plébiscite » ou *referendum*, dont on á discuté dans un chapitre précédent l'application à la législation des Etats (1). Ce système semble fonctionner très bien, car en offrant un moyen exceptionnel de faire face à des cas exceptionnels, il permet de ne donner que des pouvoirs très limités aux fonctionnaires exécutifs du comté ou de la ville.

Le manque de place m'a forcé d'omettre dans cette esquisse bien des détails qui intéresseraient sans doute les Européens qni font une étude du gouvernement local. Je ne peux pas non plus essayer d'indiquer les rapports qu'il y a entre les divisions rurales, les villes et les comtés, et les villages incorporés et les cités qui se trouvent sur leur territoire. Tout ce que je puis dire, c'est que les cités, même les plus petites, sont ordinairement distinctes des villes, c'est-à-dire que le gouvernement de la ville est remplacé par le gouvernement de la cité, tandis que toutes les cités font partie du comté, payent leur part des impôts du comté et prennent part aux élections du comté. Souvent, cependant, la Constitution de l'Etat renferme des clauses spéciales, quand il y a une ville assez grande pour jeter dans l'ombre ou pour absorber le comté, comme Chicago dans le comté de Cook, et Cincinnati dans le comté d'Hamilton. Quelquefois aussi, la cité devient à elle seule un comté. Il y a dans les différents Etats diverses formes de

(1) En Angleterre, l'Assemblée primaire sous sa forme d'Assemblée paroissiale (*parish vestry)* est en train de disparaître, et la méthode du plébiscite paraît devoir la remplacer, parce qu'elle est plus en rapport avec l'état démocratique du pays. — Voir *supra*, chap. XXXIX.

villages et de petites municipalités. L'Ohio, par exemple, divise ses corporations municipales en : *a*) cités, qui peuvent être de première ou de deuxième classe, la première classe se composant de trois catégories, et la seconde de quatre catégories ; — *b*) villages, qui se subdivisent aussi en deux classes; la première de 3.000 à 5.000 habitants, la seconde de 200 à 3.000; — *c*) hameaux, localités incorporées de moins de 200 habitants (1). Les principes qui régissent ces organisations sont généralement les mêmes ; les détails sont infinis et ne peuvent être décrits sommairement ici. Je ne dirai pas autre chose de ces petites localités incorporées. Mais les grandes cités fournissent un vaste champ d'études très instructif, et j'y consacrerai trois chapitres.

(1) *Ohio Voters'Manual*, Appendice K. — L'Ohio renfermait, en 1888, Cités : 1 de 1re classe, 1re catégorie ; 1 de 1re classe, 2e catégorie; 1 de 1re classe, 3e catégorie ; 2 de 2e classe, 1re catégorie; 1 de 2e classe, 2e catégorie; 9 de 2e classe, 3e catégorie ; 23 de 2e classe, 4e catégorie. — Villages : 34 de 1re classe, 393 de 2e classe. — Hameaux : 32 sans compter 785 localités ou villes non incorporées.

# CHAPITRE XLIX

## OBSERVATIONS SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL

Je rendrai sans doute un peu plus claire cette description naturellement compliquée en ajoutant quelques remarques générales qui s'appliquent à presque tous les systèmes de gouvernement local que l'on trouve dans les divers Etats de l'Union.

I. — A l'exemple des écrivains qui font autorité en Amérique, j'ai considéré le système de la Nouvelle-Angleterre comme un système distinct, et j'ai classé dans le type mixte les Etats du Nord-Ouest. Mais le lecteur européen se fera peut-être une idée plus nette de ces trois systèmes, s'il divise l'Union en trois zones : celle du Nord, celle du Centre et celle du Sud. Dans la zone septentrionale qui commence à la baie de Fundy et qui s'étend jusqu'à Puget Sound, il trouvera une assemblée primaire, l'assemblée de la Ville (*the town or township meeting*), qui joue un rôle prépondérant parce qu'elle est l'unité du gouvernement local. Dans la zone centrale, qui va de New-York à la Californie inclusivement, le long du quarantième parallèle de latitude, il verra que la ville et le comté se partagent les intérêts et l'énergie du peuple. Dans quelques Etats de cette zone, le comté est l'organisme le plus important et la ville est au second rang ; dans d'autres, la ville semble l'emporter sur le comté ; mais tous ont un point de ressemblance, car on ne peut, ni dans l'un ni dans l'autre, négliger un seul instant l'un

des deux, et la ville, et le comté sont gouvernés par des fonctionnaires exécutifs élus. La troisième zone comprend tous les Etats du Sud : ici le comté est l'organisme prédominant, quoique çà et là, les districts scolaires et les villes soient en train d'acquérir de l'importance.

II. — Le comté et la ville sont, comme toutes les autres institutions américaines, des institutions anglaises qui ont subi un changement en passant les mers. « Le comté du Sud est un comté anglais diminué sans villes. (1) » Le comté du Nord est une paroisse anglaise du XVII^e^ siècle, à l'époque où la paroisse anglaise fonctionnait comme organisation civile et comme organisation ecclésiastique, où elle possédait des terrains communaux, et où elle avait souvent la même étendue que la ville. L'assemblée de la ville, c'est l'assemblée paroissiale, les selectmen sont les marguilliers (*churchwardens*) ou les fabriciens (*select vestrymen*), auxquels les conditions de la vie coloniale donnèrent une sphère d'action plus grande que celle qu'ils avaient en Angleterre au XVII^e^ siècle, et plus grande que celle qu'ils ont de nos jours (2). En Angleterre, le gouvernement autonome local a eu une tendance à décliner dans les petites subdivisions locales (paroisses ou villes), sauf en ce qui concerne la loi sur les indigents. Une grande partie de l'administration de ces petites

(1) Professeur Macy : *Our Government*, admirable étude élémentaire de la structure et des fonctions du gouvernement fédéral et des gouvernements des Etats, destinée aux élèves des écoles.

(2) Il y a dans l'histoire d'Angleterre peu de choses dont l'étude soit plus profitable et qui aient exercé sur les événements une influence plus puissante que la disparition pratique dans l'Angleterre rurale de cette commune ou Gemeinde qui est encore un si puissant facteur dans la vie économique, sociale et politique de la France, de l'Italie, de l'Allemagne, de l'Autriche allemande et de la Suisse. Si les Anglais étudiaient leurs institutions locales aussi activement que les Américains commencent d'étudier les leurs, nous aurions déjà des ouvrages nombreux sur ce sujet intéressant.

subdivisions fut confiée soit aux juges de paix en petites assises (*petty sessions*) soit à des fonctionnaires nommés par le comté ou par le gouvernement central, jusqu'au jour où la législation de notre siècle commença de créer, pour les confier à un gouvernement local, des districts nouveaux plus étendus, spécialement des districts pour l'application de la loi des pauvres, et des districts sanitaires (1). Dans le comté anglais lui-même, la véritable autonomie disparut en même temps que l'ancien Shire Moot (assemblée du comté), et le gouvernement tomba entre les mains de personnes désignées par la couronne (les juges de paix réunis en cour trimestrielle de comté, *quarter sessions*), sur la recommandation du lord-lieutenant. C'est seulement de nos jours que l'on a créé, par une loi, des Conseils de comté électifs.

Dans les colonies américaines, le gouverneur occupait la place qu'avait la couronne en Angleterre. Mais même à l'époque coloniale on tendait à substituer l'élection populaire au choix du gouverneur ; et le gouvernement des comtés a obéi à l'impulsion générale et a partout maintenant une forme démocratique. Cependant dans le Sud il fut, dans la pratique, aristocratique, dans son esprit et dans son fonctionnement, tant que dura le système de l'esclavage et des plantations.

III. — En Angleterre, le contrôle du gouvernement central c'est-à-dire du Parlement, est maintenu non seulement par des lois qui définissent les devoirs et limitent les pouvoirs de ces diverses corporations locales, mais encore par le pouvoir que possèdent certains départements de l'Exécutif, le Bureau du gouvernement local, le ministère de l'Intérieur,

(1) Cependant les constables de la paroisse et les gardiens des routes sont encore élus à certains endroits par le peuple. Les cours seigneuriales (*manor courts*) et les cours locales dites *courts leet* étaient des institutions semi-populaires.

Dans les comtés, le coroner continua d'être élu par les propriétaires (*freeholders*), mais en 1888, les conseils de comté qui venaient d'être créés furent autorisés par une loi à nommer ce fonctionnaire.

la Trésorerie, d'annuler certains actes de ces assemblées locales, et surtout de surveiller leurs dépenses et de limiter leurs emprunts.

Dans les Etats américains, la législature n'a pas cette fonction. Les pouvoirs des autorités locales sont restreints en partie par la législature de l'Etat, dont les lois les lient naturellement, mais ils le sont encore plus efficacement par les Constitutions des Etats, car les législatures ne sont pas toujours dignes de confiance. Ces lois fondamentales contiennent ordinairement (les plus récentes toujours) des clauses qui fixent la somme que peuvent emprunter un comté, une ville, un village, un district scolaire, ou toute autre subdivision locale, et souvent aussi les impôts qu'ils peuvent lever, par rapport à l'évaluation des biens que contient le district. On trouvera dans une note de la fin de ce volume des specimens de ces clauses. Elles ont servi à arrêter l'accroissement des dettes locales qui étaient devenues un danger sérieux même dans les districts ruraux (1). La dette locale totale (moins le fonds d'amortissement) était en 1890 :

| | | |
|---|---|---|
| Comtés . . . . . . . . . . . | 145.048.045 dollars | (725.240.225 fr.) |
| Districts scolaires . . . . . . | 36.701.948 » | (183.509.740 fr.) |
| Total. . . . . . . . . | 181.749.993 dollars | (908.749.965 fr.) |

Cette somme est relativement petite si on la compare à la dette totale des divers Etats et des cités, qui était alors :

| | | |
|---|---|---|
| États . . . . . . . . . . . . | 228.997.389 dollars | (1.144.986.945 fr.) |
| Cités de plus de 4.000 habitants . | 646.507.644 » | (3.232.538.220 fr.) |
| Municipalités de moins de 4.000 h. | 77 955 416 » | ( 389 777.080 fr.) |
| Total . . . . . . . . . | 953.460.449 dollars | (4.767.301.245 fr.) |

Les dettes des comtés et des districts scolaires ont diminué de huit pour cent entre 1870 et 1880, tandis que

(1) Voir aussi chap. XLIII, sur les « Finances des Etats ». Ces clauses sont également applicables aux cités, qui en ont encore plus besoin. Elles varient beaucoup dans les détails, et dans certains cas un vote populaire peut étendre la limite fixée.

les dettes des cités se sont accrues considérablement pendant cette période. Depuis 1880, les trois sortes de dettes ont augmenté mais lentement, excepté les dettes des districts scolaires qui ont presque doublé. Les dettes des Etats ont diminué de douze pour cent pendant cette même décade.

IV. — Les impôts des comtés, des villes et des districts scolaires sont des contributions directes, car il n'y a point d'octroi en Amérique, et ils sont perçus en même temps que les impôts de l'Etat par la petite subdivision locale, c'est-à-dire par la ville, là où il y a des villes. Les contributions locales ne portent pas seulement sur la propriété immobilière comme en Angleterre, mais encore sur les biens mobiliers, ou plutôt sur ceux de ces biens que les répartiteurs peuvent atteindre. Les terres et les maisons sont souvent estimées bien au-dessous de leur valeur réelle, parce que les répartiteurs de la ville ont intérêt à diminuer la part des impôts de leur ville à laquelle le comté a droit, comme les répartiteurs du comté ont intérêt à diminuer la part des impôts qu'ils doivent à l'Etat (1). La propriété immobilière est imposée à l'endroit où elle se trouve ; les biens mobiliers le sont à l'endroit où réside le possesseur (2). Mais dans les élections locales ou nationales, ou dans celles de l'Etat, le suffrage n'a point de rapport avec la propriété, et aucun citoyen ne peut voter à plus d'un endroit. On peut avoir une douzaine de fermes ou de maisons dans autant de comtés, de cités, ou de villes ; on ne vote, même pour les élections locales, que dans l'endroit où l'on est censé avoir sa résidence.

(1) Voir, pour ceci et pour les bureaux d'égalisation, *supra* le chap. XLIII.

(2) Naturellement les mêmes biens peuvent être imposés à plusieurs endroits, par exemple une compagnie de mines peut être imposée comme compagnie dans le Montana, et les actions que possèdent les divers actionnaires peuvent être imposées dans les divers endroits où résident ces actionnaires.

On fait face à la plupart des dépenses locales par des impôts locaux, mais, dans quelques Etats, les comtés viennent en aide aux districts scolaires, afin que les districts riches allègent le fardeau des districts pauvres, et souvent les Etats leur accordent une subvention semblable. Les écoles publiques, qui sont gratuites partout et à tous les degrés, absorbent une partie considérable des recettes locales (1), et en plus de ce qui leur est alloué sur les impôts, elles ont les immenses revenus que produisent les terres que les lois fédérales et les lois des Etats ont données pour l'instruction publique (2). En somme, le fardeau des impôts n'est pas lourd dans les districts ruraux, et on ne gaspille que rarement l'argent, parce que les habitants surveillent les dépenses de près, surtout là où existe le système de l'Assemblée primaire de la ville (*Town meeting*). (3).

V. — On croit que les Américains ont une prédilection pour les Assemblées représentatives, et cependant ils n'y ont eu recours que très rarement dans leurs systèmes de gouvernement local. La ville est ordinairement gouvernée

(1) Les dépenses pour les écoles primaires des Etats-Unis s'élèvent, d'après le rapport du Commissaire de l'Instruction publique (Rapp. pour 1888-1889), à 121.930.000 dollars (609.650.000 fr.); pour les écoles secondaires publiques à 10.199.000 dollars (50.995.000 fr.), total 132.129.000 dollars (660.645.000 fr.).

(2) Ceux qui étudient les sciences économiques ne seront pas surpris d'apprendre que dans les Etats où existent les fonds scolaires permanents les plus considérables, les écoles donnent de moins bons résultats et produisent un plus petit nombre de bons élèves. Dans l'enseignement, comme dans les fondations charitables ou ecclésiastiques, il semble que les dotations soient un bienfait très douteux.

(3) Les dépenses ont cependant augmenté considérablement. Dans la ville de Quincy (Massachusetts), par exemple, la moyenne des contributions annuelles de 1792 à 1800 s'est élevée à 1.000 dollars, environ un dollar par contribuable : les impôts s'élèvent actuellement à 12.570 dollars. En 1792, l'éducation de chaque enfant coûtait 3 dollars à l'école primaire ; maintenant elle coûte 16 dollars (*The Centennial Milestone* par Ch. F. Adams).

par une assemblée primaire de tous les citoyens, ou bien (par exemple dans l'Ohio et dans l'Iowa) par un petit conseil de trois membres au plus, assistés, l'une et l'autre, par plusieurs fonctionnaires purement exécutifs (1). On ne rencontre presque nulle part un conseil de comté qui ait le droit de faire des lois (l'Etat de New-York a une tendance à créer des conseils de ce genre) ; d'ordinaire il n'y a que trois commissaires ou inspecteurs et un certain nombre de fonctionnaires exécutifs ou judiciaires. On n'encourage pas la législation locale (sauf en ce qui concerne les règlements locaux faits par l'assemblée primaire ou par les selectmen). Le peuple semble se méfier des fonctionnaires de son comté, il ne les élit que pour une courte période, et il fixe à chacun ses fonctions spéciales. C'est peut-être une autre façon de dire que le comté a toujours été, même dans le Sud, une entité artificielle, que les citoyens n'ont jamais pris beaucoup d'intérêt à cette subdivision locale et qu'ils ne l'ont jamais aimée. Dans les cinq sixièmes de l'Union, chaque comté forme un carré sur la carte, il n'a rien de distinctif, rien de naturel ; ce n'est pas une entité naturelle comme le sont les comtés anglais de Kent ou de Cornouailles. Il est trop grand pour attirer l'intérêt personnel des citoyens : cet intérêt va à la ville. Il est trop petit pour avoir des traditions qui imposent le respect à ses habitants ou qui parlent au cœur : ces sentiments vont à l'Etat (2).

VI. On peut résumer en quelques paragraphes les principales fonctions qui incombent au gouvernement local aux Etats-Unis.

(1) Dans quelques Etats de l'Ouest, le Conseil de la ville qui administre la ville, peut aussi (comme les selectmen de la Nouvelle-Angleterre) établir des impôts dans les limites fixées par les lois.

(2) Dans la Virginie, le peuple était attaché aux comtés comme en Angleterre, mais cet attachement a disparu à la suite de la révolution sociale qui a transformé le Sud.

La construction et la réparation des routes et des ponts. — Ces travaux de première nécessité pour la vie rurale sont à la charge de la ville, du comté ou de l'Etat, selon la classe à laquelle appartient une route ou un pont. Tout le monde sait que les routes sont mal faites et mal entretenues en Amérique ; ce défaut est dû en partie au climat avec ses alternatives de froid glacial, de pluies torrentielles (surtout au Centre et dans le Sud), et de longues sécheresses ; en partie aux habitudes du peuple, qui est toujours pressé, trop occupé par d'autres travaux, et trop porté à dépenser son argent dans des entreprises particulières pour vouloir consacrer aux routes des sommes suffisantes ; en partie enfin au fait que la population est très clairsemée et bien moins dense que dans l'Europe occidentale, excepté dans quelques districts industriels. Dans plusieurs districts, les chemins de fer sont venus avant les routes, et, pour cette raison, les routes ont été moins utiles et moins bien entretenues.

L'administration de la justice. — Ce fut une des premières nécessités qui amena la formation du comté ; et les chosesqui se rattachent à la justice forment encore une bonne partie des affaires du comté. Les citoyens élisent un juge ou des juges, le fonctionnaire local chargé des poursuites, que l'on appelle l'attorney de district, et le principal fonctionnaire exécutif, c'est-à-dire le shérif (1). Les prisons sont entretenues par les comtés. La police est toujours sous les ordres des pouvoirs locaux, mais dans les Etats du Nord elle dépend plutôt de la ville que du comté. Cependant, en Amérique cette branche du gouvernement, si importante dans l'Europe continentale, n'a qu'une importance très secondaire

(1) Le shérif américain est encore aujourd'hui à peu près ce qu'était le shérif anglais avant que certaines lois lui eussent coupé les ailes, il y a environ 70 ans. Cependant, même à cette époque, il transmettait ses ordres à un sous-Shérif. Les juges de paix et la police des comtés l'ont remplacé presque complètement depuis l'adoption de ces lois.

en dehors des cités. Les districts ruraux n'ont guère d'autre gardien que le constable de la ville (garde-champêtre) (1); et le gouvernement de l'Etat n'exerce un contrôle sur l'administration locale que par ses lois. Dans les régions rurales des Etats du Centre ou de l'Est, la propriété n'est pas moins en sécurité que dans n'importe quel coin du monde. Dans les régions occidentales qui sont exposées aux exploits des *dacoits* et des voleurs de grand chemin, les voyageurs se défendent eux-mêmes ; et si le shérif est éloigné ou tarde à venir, on applique utilement la loi de Lynch (2). L'entretien des pauvres est laissé presque partout aux autorités locales (3), non à l'Etat ; et il est payé avec les fonds locaux, tantôt par le comté, tantôt par la ville. Les lois des pauvres diffèrent tellement les unes des autres dans les détails qu'il est impossible d'en donner ici une idée. On donne très peu de secours à domicile, quoique les administrateurs de la taxe des pauvres soient autorisés à le faire, quand ils le jugent à propos, dans la plupart des Etats. Le paupérisme n'a jamais été d'ailleurs un malaise sérieux en Amérique, sauf dans cinq ou six grandes cités où il est vigoureusement combattu par des sociétés libres composées en grande partie de dames. Le nombre total des indigents de tous les asiles des Etats-Unis s'élevait, en 1880, à 73.045. En y ajoutant 23.000 personnes qui reçoivent des secours à domicile, on a la proportion de 1 sur 652 pour la population entière (4). En Angleterre et dans le pays de Galles, il y avait, en 1892, 676.693 indigents

(1) Ou bien un fonctionnaire correspondant, dans les Etats qui n'ont point de villes.

(2) Pour les expériences récentes, voir chap. XLI ci-dessus. Police des Etats.

(3) Dans quelques Etats, il y a des inspecteurs chargés de veiller à l'application de la loi des pauvres, et des institutions spéciales pour certaines classes de pauvres, par exemple des asiles d'aliénés indigents.

(4) Le recensement de 1890 ne donne pas le nombre des indigents secourus à domicile, mais d'après les chiffres (probable-

(non compris 53.000 aliénés pauvres et 7.000 vagabonds) pour une population de 29.001.018, c'est-à-dire 1 sur 42 habitants.

La santé publique, — dont s'occupe beaucoup l'administration locale anglaise, est assez négligée dans les districts ruraux de l'Amérique, parce que la population est assez clairsemée pour que l'utilité du drainage et de l'enlèvement des ordures se fasse fort peu sentir ; de plus, les classes pauvres sont plus à leur aise, et les habitations malsaines sont bien moins fréquentes qu'en Angleterre. Les inspecteurs et les fonctionnaires chargés des mesures sanitaires et de la santé publique n'auraient que fort peu de chose à faire dans une grande partie du comté (1).

De l'enseignement je ne peux que dire un mot en passant, parce que les différences entre les arrangements des divers Etats sont trop nombreuses pour que je puisse les décrire ici. Non seulement cette question est restée réellement locale jusqu'à ce jour, mais elle a pris une importance bien plus grande qu'en Angleterre, en France ou en Italie. Il y a ordinairement un corps administratif spécial, souvent un district administratif spécial, créé en vue de l'enseignement — le comité scolaire et le district scolaire (2). J'ai déjà parlé des sommes immenses que l'on dépense pour l'instruction publique. A l'origine, la plus

ment erronés) de 1880, il est inférieur au tiers des indigents internés. En 1880. les nombres étaient, pour les deux catégories, de 67.067 et de 21.598. La proportion des indigents par rapport à la population de l'Angleterre était de 4,97 pour mille en 1863, et de 23,3 pour mille en 1892.

(1) On s'est beaucoup occupé des questions sanitaires dans les cités. Cleveland a la réputation d'avoir la mortalité la plus basse de toutes les cités du monde.

(2) Quoique le district scolaire coïncide souvent avec la ville, il a généralement des administrateurs distincts (en dehors de la Nouvelle Angleterre), et lorsqu'il coïncide, il est souvent subdivisé en districts plus petits.

petite circonscription locale en était chargée, tandis que de nos jours le comté et l'Etat ont une tendance à s'intéresser à l'œuvre de l'enseignement en envoyant des inspecteurs visiter les écoles et jusqu'à un certain point en accordant des subventions pécuniaires. Non seulement le comté nomme souvent un surintendant de comté, mais il y a dans quelques Etats des collèges de comté, et dans la plupart des Etats des conseils de comté, chargés de l'instruction publique et un conseil de commissaires d'Etat (1). Inutile d'ajouter que les écoles sont plus nombreuses et meilleures dans les Etats du Nord et de l'Ouest que dans ceux du Sud. A l'époque ou l'Amérique était une colonie de l'Angleterre, les commissaires anglais des plantations étrangères demandèrent aux gouverneurs de la Virginie et du Connecticut de leur donner des renseignements sur l'état de l'enseignement dans leurs colonies respectives. Le premier répondit : « Grâce à Dieu, il n'y a ni écoles gratuites ni presses à imprimer, et j'espère que nous n'en aurons pas de cent ans encore » (2) ; et l'autre fit la réponse suivante : « Nous dépensons un quart de nos recettes pour l'entretien de nos écoles gratuites et pour l'éducation de nos enfants ». Cette disparité a duré et s'est accrue dans le Sud tant qu'a duré l'esclavage. Maintenant que l'esclavage a disparu, le Sud fait des progrès rapides ; mais la propor-

(1) Dans certains Etats, plusieurs districts scolaires s'entendent pour avoir une école supérieure à peu près au centre.

(2) Le gouverneur sir William Berkeley faisait cependant partie dugroupe de Virginiens qui souscrivirent en 1660 pour faire construire en Virginie « un collège où les étudiants apprendraient les arts libéraux et les sciences ». Quant à l'enseignement primaire, il disait que la Virginie avait adopté « la méthode anglaise d'après laquelle, en dehors des villes, chacun enseigne à ses enfants ce qu'il sait lui-même. Nous avons quarante-huit paroisses, et nos ministres sont bien payés, mais tout le monde est d'avis qu'ils feraient mieux de prier davantage et de prêcher un peu moins ». *The college of William and Mary*, par le Dr H. B. Adams.

tion des illettrés est encore très élevée, surtout parmi les nègres (1).

Je ferai remarquer que, parmi les fonctions générales décrites ci-dessus, la police, le service de la santé publique et les secours aux indigents sont moins compliqués et coûtent moins cher qu'en Angleterre, et que dans la plupart des pays du Centre et de l'Ouest de l'Europe. Il a donc été plus facile d'en confier la direction à la même autorité locale, et de n'avoir ainsi qu'un petit nombre de fonctionnaires exécutifs spéciaux. L'instruction est la seule chose que l'on a cru devoir confier à un corps d'administrateurs spéciaux. Néanmoins, même en Amérique, la complexité croissante de la civilisation, et la tendance à demander l'aide du gouvernement, pour satisfaire des besoins qu'on n'avait pas ressentis auparavant ou auxquels on faisait face avec ses propres moyens, tendent à agrandir la sphère et à multiplier les fonctions du gouvernement local.

VII. — Jusqu'à quel point l'esprit des partis politiques a-t-il pénétré le gouvernement rural local ? J'ai moi-même posé cent fois cette question pendant mes voyages à travers l'Amérique, et cependant il m'est difficile de donner une

(1) En 1880, il y avait aux Etats-Unis une moyenne de 13,4 personnes sur 100 qui étaient incapables de lire ; la moyenne la moins élevée était celle de l'Iova (2.4) et les plus élevées celles de la Caroline du Sud (48,2) et de la Louisiane (45,8). La moyenne des personnes incapables d'écrire aux Etats-Unis était de 17 % ; la moins élevée dans le Nébraska (3.6) et les plus élevées dans la Caroline du Sud (55,4) et dans l'Alabama (50,9).

On a, il y a quelques années, proposé au Congrès de distribuer aux Etats une partie de l'excédent des recettes des Etats-Unis pour subvenir aux dépenses de l'enseignement. Les sommes distribuées devaient être proportionnées au nombre des écoles qui manquent dans chaque Etat, c'est-à-dire au nombre des illettrés. L'économie politique et la loi constitutionnelle s'opposaient à cette mesure qui rencontra une très vive résistance.

réponse générale, parce qu'il y a, à ce point de vue, une très grande diversité non seulement entre les différents Etats, mais entre les différentes parties du même Etat. Cette diversité est due tantôt au caractère de la population, tantôt à l'intensité variable de l'esprit de parti, tantôt à la coïncidence plus ou moins grande entre le territoire du gouvernement local et le district électoral dans lequel sont élus les sénateurs ou les représentants de l'Etat. En somme, il semble que les fonctionnaires de comté sont souvent choisis à cause de leurs idées politiques, non pas parce qu'ils auront à s'occuper de questions politiques, ou qu'ils exerceront une grande influence sur les élections fédérales ou sur celles de l'Etat, mais parce que ces fonctions payées sont un moyen de récompenser des services politiques ou d'obtenir des adhésions politiques.

Chacun des grands partis réunit la Convention du comté et fait une « liste de candidats pour le comté (*county ticket*) ». Le résultat fâcheux de cette tactique, c'est de mêler la politique nationale à des questions entièrement étrangères à cette politique et de rendre très difficile l'accès des fonctions administratives du comté aux bons citoyens qui n'appartiennent pas à la classe des politiciens de profession. Cependant les candidats des partis sont rarement des hommes malhonnêtes, et, en votant pour le candidat présenté par son parti, l'électeur ordinaire a moins de chance de voter en aveugle que s'il s'agissait des élections fédérales ou des élections de l'Etat. Dans les villes et dans les districts scolaires ruraux, l'esprit de parti est bien moins actif. Les fonctions sont souvent gratuites, et les électeurs connaissent mieux les mérites personnels de ces candidats que ceux des politiciens qui briguent les fonctions du comté (1). Les Rings et les Bosses (dont je parlerai plus loin) ne sont pas inconnus même

(1) Quelquefois la liste des candidats d'un parti contient un espace laissé en blanc où l'électeur doit inscrire les noms des candidats aux fonctions de la ville pour lesquels il vote.

dans les districts ruraux de la Nouvelle-Angleterre. Les élections des comités scolaires sont souvent influencées par des affiliations de parti. Mais en somme la ville et son gouvernement restent généralement en dehors du tourbillon politique : les postes de la ville sont occupés par des hommes honnêtes et assez compétents.

VIII. — La complexité apparente du système de gouvernement local que j'ai décrit dans le chapitre précédent est due entièrement aux différences qui existent entre les Etats. Dans chaque Etat, ce système est extraordinairement simple si on le compare à celui de l'Angleterre. Il y a peu de subdvisions locales, peu d'autorités; les subdivisions et les autorités se superposent rarement. On n'a pas jugé à propos de créer une troisième division locale et une troisième autorité locale entre la ville et le comté, on n'a rien qui ressemble à la réunion des paroisses anglaises pour l'entretien des pauvres (ou au District des pauvres avec son conseil d'administration). La manière de percevoir les impôts est particulièrement simple. Dans la plupart des Etats, le citoyen reçoit une seule feuille de contributions, et il paye en même temps, au même fonctionnaire, tous ses impôts locaux ; mais il paye aussi les impôts qu'il doit à l'Etat, c'est-à-dire tous les impôts directs qui lui sont réclamés. L'Etat n'a pas à entretenir un personnel de percepteurs spéciaux, car il se sert des fonctionnaires locaux qui sont chargés du travail purement local. Le contribuable n'a pas l'ennui de se voir invité plusieurs fois à verser de l'argent (1). La simplicité et l'activité du gouvernement local ne proviennent pas de ce que la ville et le comté se chargent de moins de fonctions qu'en Europe et en laissent davantage à l'Etat. Au contraire, la sphère du gouvernement local est extrêmement vaste en Amérique (2), surtout dans

(1) Quelquefois cependant, les impôts de la cité et la taxe scolaire locale sont payés séparément. Quelques Etats permettent de payer tous les semestres ou tous les trimestres ; et plusieurs accordent un escompte à ceux qui payent d'avance.

(2) Les fonctions sont peut-être moins nombreuses qu'en

les régions qui sont réellement américaines et démocratiques, c'est-à-dire dans la Nouvelle-Angleterre et dans le Nord-Ouest. Lorsque les Européens critiquent les défauts des législatures et les fautes du Congrès, les Américains se contentent de montrer leur bonne administration rurale qui leur permet de supporter tranquillement les défauts des organes supérieurs du gouvernement, défauts qui seraient moins tolérables dans un pays centralisateur, où le gouvernement national s'occupe directement des affaires locales, où les autorités locales attendent l'initiative du gouvernement.

Des trois ou quatre types ou systèmes de gouvernement local que j'ai décrits, celui de la ville, avec son Assemblée primaire populaire est certainement le meilleur. C'est le moins cher et le plus efficace ; c'est le plus instructif pour les citoyens qui y prennent part. L'Assemblée de la ville (*town meeting*) n'a pas été seulement la source, elle a encore été l'école de la démocratie (1). L'action d'une si petite unité a cependant besoin d'être complétée et peut-être aussi d'être surveillée par le comté, et à ce point de vue on peut affirmer que le système mixte des Etats du Centre a contribué à créer un type parfait. Depuis quelques années, ce type a évolué aux Etats-Unis en s'assimilant quelque chose de chaque système (2). En adoptant le système des villes de la Nouvelle-Angleterre, les Etats du Nord-Ouest ont emprunté quelques traits au système des comtés des Etats du Centre.

Angleterre, mais c'est parce qu'un plus petit nombre suffit aux besoins locaux. Les autorités locales ont une très grande compétence pour se charger de toutes les fonctions nouvelles qui deviennent nécessaires ou que l'Etat leur confie.

(1) Dans Rhode-Island, ce sont les villes qui ont fait l'Etat.

(2) Cette tendance est surtout visible dans les systèmes d'administration des écoles. L'Association des Instituteurs nationaux des Etats-Unis a préparé récemment un rapport très consciencieux sur les divers systèmes en existence, et les Etats les plus progressistes sont sur le qui-vive pour profiter de l'expérience des autres.

Les Etats du Centre ont donné à la ville une vitalité qu'elle n'avait jamais possédée dans ces régions. Quelques-uns des Etats du Sud sont en train d'introduire le système des villes, et d'autres suivront sans doute à mesure que la population augmentera et que l'instruction se répandra davantage. Il est possible que vers le milieu du xxe siècle il n'y ait plus dans la nation entière qu'un système, dont les lignes générales seront uniformes. Ce système aura la ville pour base, et le comté sera l'organe appelé à s'occuper des questions qui sont trop vastes pour être confiées à l'administration de la ville et qu'il est toutefois prudent de ne pas laisser à l'atmosphère malsaine de la capitale d'un Etat.

## CHAPITRE L

### GOUVERNEMENT DES CITÉS

Le développement des grandes cités a été l'un des changements les plus significatifs et les moins heureux dans le caractère de la population des Etats-Unis pendant le siècle qui s'est écoulé depuis 1787. D'après le recensement de 1790, 6 cités avaient plus de 8.000 habitants, et une seulement en avait plus de 40.000. En 1880, il y en avait 286 qui dépassaient 8.000, 40 de plus de 40.000, 20 de plus de 100.000 ; d'après le recensement de 1890, 443 dépassaient 8.000, 76 dépassaient 40.000, 28 dépassaient 100.000. La proportion des personnes qui demeuraient dans les villes de plus de 8.000 habitants, par rapport à la population totale, était en 1790 de 3,35 %; en 1840, de 8,52 ; en 1880, de 22,57 ; en 1890, de 29,12 (1). Et ce changement a continué de se produire avec une rapidité croissante malgré l'extension énorme de la colonisation dans les vastes régions de l'Ouest. Inutile de dire qu'une proportion encore plus grande et toujours croissante de la richesse du pays s'est accumulée dans les grandes cités. Le gouvernement de ces cités est donc une question très importante pour l'Amérique, et on ne saurait l'omettre dans une étude de la politique des Etats-Unis. Cette étude ne saurait cependant échapper à deux difficultés. La première, c'est que le fonctionnement réel du gouvernement municipal des Etats-Unis est lié d'une manière si inextricable au système des partis qu'il est diffi-

(1) Il y a lieu de compléter ces chiffres par les résultats du *census* de 1900. Ces résultats seront annexés au présent ouvrage. (G. J.)

cile de le comprendre ou de le juger sans comprendre ce système, dont je suis cependant obligé de réserver pour plus tard la description. L'autre difficulté, c'est que les lois qui règlent le gouvernement municipal sont même plus différentes les unes des autres que celles dont j'ai tiré la description que j'ai déjà donnée des gouvernements des Etats et du gouvernement local rural. Car non seulement chaque Etat a son système de lois pour le gouvernement des cités, mais, dans un Etat, les cités ne sont pas organisées d'une manière uniforme. Souvent les grandes cités ne sont pas gouvernées comme les petites ; et deux grandes cités ne sont pas organisées de même. Il n'est pas possible de donner une description générale des arrangements légaux des municipalités américaines comme on pourrait le faire pour les gouvernements municipaux anglais depuis l'adoption des *Municipal Corporation Acts*. C'est pourquoi je suis obligé de n'indiquer qu'un petit nombre de traits, qui sont communs à la plupart des gouvernements des cités, et de prendre de temps à autre des exemples dans la Constitution ou dans l'histoire d'une des principales municipalités.

L'histoire des cités américaines est intéressante et instructive, mais elle ne couvre qu'un petit nombre d'années. Des dix plus grandes cités actuelles, quatre seulement — Baltimore, la Nouvelle-Orléans, New-York et Philadelphie — étaient des corporations municipales en 1820 (1). Chaque cité a reçu sa forme de gouvernement de l'Etat dans lequel elle se trouve, et cette forme a été modifiée plusieurs fois. Autrefois, chaque cité obtenait une charte spéciale ; maintenant, dans presque tous les Etats, il y a des lois générales

(1) Le terme « cité » désigne en Amérique ce qu'on appelle en Angleterre un bourg municipal (*municipal borough*), et il n'a point de rapport avec l'étendue ni avec l'antiquité de la cité. La Constitution ou le système de gouvernement d'une cité lui est toujours donné par une loi d'Etat, générale ou spéciale, et cette Constitution porte le nom de Charte.

d'après lesquelles une population suffisamment nombreuse et suffisamment dense peut être incorporée. Cependant, comme je l'ai fait observer plus haut, on continue encore assez souvent de faire des lois spéciales pour certaines cités, surtout pour celles qui sont très grandes.

Quoique les gouvernements des cités américaines aient une ressemblance générale avec les municipalités anglaises qui furent leur premier modèle (1), leur structure actuelle montre qu'ils ont été influencés par celle des gouvernements des Etats.

On trouve dans toutes les grandes villes :

Un maire, chef du Pouvoir exécutif, et élu directement par les électeurs de la cité.

Certains fonctionnaires ou *boards* exécutifs, dont les uns sont élus directement par les électeurs de la cité, et les autres proposés par le maire ou choisis par la législature de la cité.

Une législature, composée ordinairement de deux Chambres, quelquefois d'une seulement, élue directement par les électeurs de la cité ;

Des juges, ordinairement élus par les électeurs de la cité, mais quelquefois nommés par l'Etat.

Tout cela n'est pas autre chose que le système du gouvernement d'Etat appliqué à une petite subdivision que contient une cité. Le maire correspond au gouverneur, les fonctionnaires ou les Conseils aux divers fonctionnaires et aux Conseils de l'Etat (décrits au chap. XLI) élus, dans la plupart des cas, par le peuple ; les aldermen et le Conseil commun, comme on les appelle généralement, au Sénat et à l'Assemblée de l'Etat ; les juges électifs de la cité aux juges électifs de l'Etat (2).

(1) Naturellement, les municipalités américaines n'ont jamais été, depuis la Révolution, des corporations fermées, comme les bourgs anglais avant la loi de 1835.

(2) Les gouvernements municipaux américains sont naturellement soumis à trois règles générales : ils n'ont que les pouvoirs que leur confère l'Etat, ils ne peuvent point déléguer leurs pou-

Je vais dire quelques mots de chacune de ces autorités municipales.

Le maire est de beaucoup le personnage le plus important dans les gouvernements des cités, bien plus important que le maire d'un bourg anglais ou irlandais, ou que le prévôt d'un bourg écossais. Il est élu quelquefois pour un an (1), mais maintenant plus fréquemment pour deux (2), trois ou même cinq ans (3). Dans quelques cités, il n'est pas rééligible. Il est élu directement par le peuple de toute la cité, et d'ordinaire il n'est pas membre de la législature de la cité (4). Il a, presque partout, le droit de veto contre toutes les ordonnances votées par cette législature, mais une majorité des deux tiers annule le veto. Dans beaucoup de cités, il nomme quelques-uns des chefs des départements et des conseils administratifs, mais d'ordinaire il faut l'approbation de la législature ou d'une branche de la législature (5). Quelques chartes récentes de certaines cités vont jusqu'à le rendre responsable de tous les départements (le corps législatif contrôle seulement les dépenses) et, par suite, passible de mise en accusation pour mauvaise gestion (*misfeasance*). Il reçoit un traitement considérable, qui varie avec l'importance de la cité, et qui s'élève quelquefois jusqu'à 10.000 dollars, traitement que reçoivent les juges de la Cour fédérale suprême. Il a le devoir, en sa qualité de chef du Pouvoir exécutif,

voirs, enfin leur législation et leur action doivent être conformes à la Constitution et aux lois des Etats-Unis et de l'Etat auquel elles appartiennent.

(1) C'est le cas général dans les cités de second ordre et à Boston.

(2) New-York, Brooklyn, Chicago, Baltimore, San-Francisco, Cincinnati et généralement dans les grandes cités.

(3) Philadelphie, Saint-Louis.

(4) A Chicago et à San-Francisco, le maire siège à la législature.

(5) La Charte de Brooklyn permet au maire de nommer les chefs des départements sans le concours du Conseil, afin de pouvoir le rendre responsable de ses nominations. New-York a adopté, en 1884, une mesure semblable.

de maintenir l'ordre, de réprimer les émeutes, et, si c'est nécessaire, de convoquer la milice (1). Dans la pratique, il peut ne mettre une loi en vigueur que s'il le juge nécessaire; par exemple, il lui est loisible de faire exécuter les lois et les règlements sur la fermeture des magasins le dimanche, ou de ne pas le faire.

Sa cité est administrée par un certain nombre de départements dirigés tantôt par un fonctionnaire principal, tantôt par des bureaux (*boards*) ou par des commissions. Les plus importants de ces fonctionnaires sont élus par le peuple pour un, deux, trois ou quatre ans. Cependant quelques-uns sont choisis par la législature de la cité, d'autres par le maire avec l'approbation de la législature ou de la Chambre haute. Dans la plupart des cités, les principaux fonctionnaires exécutifs sont indépendants l'un de l'autre; ils n'ont point de chef commun, ils ne dépendent de la législature de la cité que pour les dépenses de leur département, et ils communiquent moins avec la législature tout entière qu'avec ses comités; enfin chacun est chargé d'une branche de l'administration, et est porté à en profiter pour spéculer.

L'instruction publique est restée, en général, distincte de l'administration, et ni le maire ni la législature de la

(1) On peut se faire une idée de la complexité qui résulte de l'habitude de donner des chartes spéciales à chaque cité, ou de faire des lois spéciales pour chacune d'elles, si l'on se rend compte que dans l'Ohio, par exemple, les devoirs du maire varient considérablement dans les six grandes cités de l'Etat. Le maire de Cincinnati a des devoirs que n'ont pas ceux des autres cités ; ceux de toutes les autres cités en ont d'autres qu'il n'a pas ; il y a d'autres devoirs pour les maires de Cincinnati et de Tolède seulement ; d'autres pour ceux de Cleveland, de Tolède, de Columbus, de Dayton et de Springfield ; d'autres pour celui de Cleveland seulement ; d'autres pour celui de Tolède seulement ; d'autres pour ceux de Columbus et de Dayton seulement. Ces différences ne proviennent pas d'ordonnances faites par les villes elles-mêmes ; elles sont le résultat de la législation de l'Etat.

cité n'ont été autorisés à s'en occuper. Elle est confiée à un Bureau de l'instruction publique, (*Board of Education*), dont les membres sont élus séparément par le peuple, ou, comme à Brooklyn, nommés par le maire. Ce Bureau lève (mais ne perçoit pas lui-même) un impôt spécial, et a un personnel spécial à sa disposition (1).

La législature de la cité se compose ordinairement d'une Chambre dans les petites villes, et de deux dans les grandes. La Chambre haute porte le nom de Bureau des Aldermen (*Board of Aldernen*), et la Chambre basse celui de Conseil commun (*Common Council*) (2). Tous sont élus par les citoyens, généralement par quartiers, mais la Chambre haute est quelquefois élue par districts ou bien au scrutin de liste (*general ticket*), c'est-à-dire par un vote de toute la cité (3). D'ordinaire, le Conseil commun est

(1) Dans ce système, il y a quelques points de ressemblance avec le gouvernement des cités anglaises, surtout avec celui de la cité de Londres. Les Conseils communs anglais élisent certains fonctionnaires et se divisent en comités pour diriger les affaires. A Londres, les shérifset le chambellan sont élus par les électeurs municipaux (*liverymen*). Remarquez, cependant, qu'on ne trouve dans aucun bourg ni dans aucune cité anglaise une législature composée de deux Chambres, ni des fonctionnaires élus par un vote populaire, (sauf à Londres comme je viens de le dire) ni un maire qui puisse opposer un veto aux lois du Conseil.

(2) Cependant, quelques grandes villes n'ont qu'une Chambre : par exemple New-York et Brooklyn, Chicago avec ses 36 aldermen, San-Francisco avec ses 12 inspecteurs).

(3) Dans un petit nombre de cités, parmi lesquelles se trouvent Chicago et, (pour les juges du tribunal de police et pour les directeurs des écoles) Philadelphie, on a adopté jusqu'à un certain point un système de représentation des minorités, en permettant à l'électeur de ne voter que pour deux candidats quaud il y en a trois à élire. On a essayé aussi cette méthode à New-York, mais la Cour d'appel de l'Etat l'a déclarée inconstitutionnelle. Autant que j'ai pu m'en rendre compte, à Philadelphie elle a été plutôt favorable aux « meneurs politiques (*machine politicians*) » qui peuvent compter sur leurs masses d'électeurs bien dressés.

élu pour un an, ou au plus pour deux ans, et souvent la Chambre haute est élue pour une plus longue période (1). Les Conseils ne sont pas payés dans les petites cités, mais ils le sont quelquefois dans les grandes (2). Le Conseil ou les Conseils votent les lois de la cité, c'est-à-dire les ordonnances, les règlements locaux, les dépenses de la cité, mais dans plusieurs cas le maire a un droit de veto. Sauf dans quelques cités gouvernées d'après des chartes très récentes, les conseils exercent un certain contrôle au moins sur les fonctionnaires inférieurs. Ce sont les comités qui exercent ce contrôle, comme cela se pratique dans les législatures des Etats et de la nation. On a adopté partout cette méthode parce qu'elle est commode, mais l'expérience montre qu'elle a l'inconvénient du secret et de l'irresponsabilité et qu'elle sépare les départements les uns des autres.

Les juges de la cité font partie du gouvernement municipal seulement en ce sens que, dans la plupart des grandes cités, ils sont élus par les citoyens, comme les autres fonctionnaires principaux. Il y a ordinairement plusieurs juges supérieurs élus pour une période de cinq ans ou plus, et un plus grand nombre de juges du tribunal de police (3), élus pour moins de temps. Quelquefois cependant l'Etat a eu la sagesse de se réserver la nomination des juges. Il en est ainsi à New-Haven, Connecticut (population en 1890, 81.298) : « Les constables, les juges de paix et un shérif sont élus par les citoyens, mais les Cours de la cité doivent directement leur

(1) Quelquefois, la loi exige que le conseiller réside dans le quartier qu'il représente.

(2) Boston et Cincinnati ne donnent pas de traitement, Saint-Louis paye les membres des deux Conseils 300 dollars (1.500 fr.) par an, Baltimore 1.000 dollars (5.000 fr.) ; New-York les paye et Brooklyn ne les paye pas. La Ligue municipale pour les Réformes de Philadelphie demande que les conseillers soient payés.

(3) Quelquefois, les juges sont présentés par le maire.

existence à la législature de l'Etat... Voici comment sont choisis les juges : les délégués de New-Haven qui appartiennent au parti dominant de la législature s'assemblent en caucus et présentent deux candidats du même parti politique, l'un pour le poste de juge et l'autre pour celui de juge suppléant à la Cour de cité de New-Haven. Leur choix est approuvé par leur parti, et les candidatures sont mises aux voix et acceptées. Comme la législature est ordinairement républicaine et que la cité de New-Haven est invariablement démocrate, il en résulte que les fonctions judiciaires sont enlevées à la majorité locale des « affamés et des altérés », et que les villes républicaines du pays exercent un certain contrôle sur la cité démocrate (1). »

Inutile de dire que tous les fonctionnaires, depuis le maire et les juges jusqu'en bas, sont élus, comme les fonctionnaires de l'Etat, par le suffrage universel. On fait ordinairement coïncider leur élection avec celle des fonctionnaires de l'Etat, quelquefois aussi avec celle des membres

(1) « Pendant la session de la législature en mars 1885, on fit la réponse suivante au parti démocrate qui réclamait pour des membres de son parti les postes de juge à la Cour de cité : « Les démocrates possèdent tous les autres postes de New-Haven. Il est juste que les républicains aient la Cour de cité. » Cette raison parut concluante aux deux partis. On voudrait que la discussion de cette question fût basée sur des principes plus élevés, et il serait à désirer que les juges qui s'acquittent bien de leurs fonctions pussent les conserver indéfiniment sans avoir pour cela à s'affilier à un parti. Mais dans l'état actuel de la moralité des partis, les arrangements qui existent sont sans doute les plus pratiques. Il va sans dire que les districts ruraux sont en général plus dignes d'avoir le pouvoir politique que les grandes cités. Si les juges de la cité étaient élus dans la localité au scrutin de liste, les candidats victorieux devraient sans doute leur succès à des éléments populaires qui sont la source et la pépinière de la classe des criminels — ce qui mettrait le juge dans une situation quelque peu embarrassante. » — M. Ch. H. Levermore dans son intéressante étude sur : *Town and City Government of New-Haven* (p. 77).

du Congrès. On évite ainsi des dépenses et de la peine. Mais ce système embrouille l'électeur dans son choix, en faisant porter son attention à la fois sur un grand nombre d'hommes et de places, et il fortifie la tendance déjà assez forte à voter pour les fonctionnaires en tenant compte de leurs idées politiques ; c'est pourquoi il s'est produit récemment dans certaines cités un mouvement en faveur d'une date différente pour les élections municipales et pour celles de l'Etat et de l'Union, afin que les citoyens puissent choisir librement leurs conseillers sans se préoccuper des questions de parti (1).

Aujourd'hui, dans tous les Etats, chaque parti propose ses candidats et vote pour eux quoique ceux qui ne sont pas loyaux à l'égard de leur parti soient moins blâmés que lorsqu'il s'agit des élections de l'Etat ou de la Nation. Lorsque les deux grands partis proposent des candidats peu honorables, les hommes honnêtes des deux partis s'entendent quelquefois pour faire une liste indépendante, ce qu'on appelle « la liste des citoyens » (*citizens ticket*). Quelquefois, cette tentative réussit. Cependant, quoique les principes des républicains et des démocrates n'aient absolument aucun rapport avec la conduite des affaires de la cité, quoique l'unique objet de l'élection d'un contrôleur ou d'un vérificateur de la cité soit de trouver un honnête homme habitué aux affaires, les quatre cinquièmes des électeurs ne songent guère aux aptitudes personnelles des candidats, et ils votèrent carrément pour le candidat de leur parti.

Les fonctions du gouvernement d'une cité peuvent être divisées en trois groupes : — *a*) celles qui sont déléguées par l'Etat en vertu de ses pouvoirs coercitifs et administratifs, et qui comprennent la police, la délivrance des licences, la mise en vigueur des lois qui se rapportent à la falsification et

(1) D'un autre côté, il y a des cités qui espèrent attirer plus d'électeurs et par suite obtenir un meilleur choix en faisant faire en même temps les élections municipales et les élections de l'Etat. C'est ce qu'a fait récemment Minnéapolis.

aux explosifs ; — *b*) celles qui dépendent de lois générales mais qui sont à la charge des gouvernements locaux et sujettes à une réglementation locale, telles que l'instruction et l'entretien des pauvres ; — *c*) celles qui n'ont aucun caractère politique, qui sont simplement des questions d'affaires, telles que le pavage et le nettoyage des rues, l'entretien des égouts, les eaux, l'éclairage.

Au sujet du premier et un peu au sujet du second de ces groupes, on peut dire que la cité est réellement une entité politique ; au sujet du troisième, on peut plutôt la comparer à une corporation ou à une Compagnie d'affaires, dans laquelle les contribuables sont des actionnaires qui font faire par les fonctionnaires de la cité ce que chacun pourrait faire lui-même, mais en dépensant beaucoup plus d'argent et en se donnant plus de peine. La législation américaine ne fait aucune différence entre ces trois séries de fonctions, et on les confie à des fonctionnaires et à une législature, élus par des gens dont une grande partie ne paye point de contributions directes. L'instruction publique est toutefois détachée le plus souvent du gouvernement général de la cité et confiée à une autorité distincte (1), et dans quelques cités le contrôle de la police a été refusé ou enlevé à ce gouvernement et mis entre les mains d'un conseil distinct (2). L'exemple le plus remarquable est celui de Boston, où une loi du Massachusetts de 1885 confie le département de la police et le pouvoir d'accorder des licences, de réglementer et de restreindre la vente des boissons alcooliques, à un conseil spécial de trois personnes, nommé pour cinq ans par le gouverneur et par le conseil de l'Etat. La loi ordonne que les deux partis politiques soient repré-

(1) Quelquefois cependant, comme à Baltimore, la législature de la cité nomme le Conseil de l'instruction publique. Malheusement, dans quelques cités, l'instruction publique est comprise « dans la politique », au grand détriment de l'indépendance et même de la qualité des maîtres.

(2) Il en est ainsi à Baltimore.

sentés dans ce conseil (Cette clause se rencontre souvent dans les chartes récentes). La cité paye, sur la demande du conseil, toutes les dépenses du département de la police. A New-York, les commissaires de police en chef sont nommés par le maire, mais « pour que ce département soit en dehors de la politique », il existe une entente tacite d'après laquelle le maire, qui est lui-même un homme de parti, doit nommer deux commissaires démocrates et deux républicains (1). Le poste de policeman est une « dépouille » d'un ordre inférieur, mais une dépouille que les partis se partagent à parts égales.

Dans les cités, comme dans les districts ruraux, on impose les biens mobiliers aussi bien que les immeubles ; et les impôts de la cité sont perçus en même temps que ceux de l'Etat et du comté par le même percepteur. Il y a naturellement de nombreuses différences dans les méthodes de répartition des divers Etats et des diverses cités, et dans les impôts secondaires qui s'ajoutent à l'impôt sur la propriété. Les biens immobiliers et les biens mobiliers sont ordinairement estimés bien au-dessous de leur valeur réelle (2), ceux-ci parce que les propriétaires ne les déclarent pas, ceux-là parce que les répartiteurs de la cité veulent faire supporter à leur localité une partie aussi petite que possible du fardeau du comté ou de l'Etat ; cependant, ils sont arrêtés dans cette tentative patriotique par les Conseils d'égalisation du comté et de l'Etat. Les impôts sont ordinairement beaucoup plus élevés dans les grandes cités que dans les districts ruraux ou dans les petites municipalités ; aussi existe-t-il, parmi les riches, une tendance à émigrer de la cité vers la banlieue pour échap-

(1) En 1892 il y en avait trois, dont deux appartenaient au parti dominant.

(2) A New-York, l'estimation de la propriété immobilière faite par les répartiteurs est égale, dit-on, à 60 % de sa valeur réelle ; à Chicago, elle est égale à 20 ou 30 % de cette valeur (*City Government of Philadelphia*, p. 323).

per au percepteur de la cité. Quelquefois, la cité les rattrape en portant plus loin ses limites et en incorporant la banlieue ; d'autres fois, ils vont plus loin en chemin de fer et ils font la prospérité de certaines villes rurales qui se trouvent à vingt ou trente milles de la cité. Il en résulte cette conséquence fâcheuse que non seulement les impôts sont plus lourds pour ceux qui restent, mais encore l'œuvre philanthropique et politique de la cité perd la participation de ceux qui auraient dû y prendre part. Car on ne vote qu'à un seul endroit, à l'endroit où l'on réside et où l'on paye l'impôt sur les biens immobiliers. Là où un citoyen ne vote pas, il n'est pas non plus éligible aux fonctions locales, et on ne lui reconnaît pas le droit de prendre part aux luttes politiques locales.

On comprendra peut-être mieux le système le plus récent du gouvernement des cités, si je donne un résumé du système municipal de deux cités où il a été réformé récemment. Ces deux cités avaient été très mal administrées pour des raisons que j'exposerai tout à l'heure, et on avait essayé d'employer des remèdes violents. Dans l'une, à Saint-Louis, on a fait une nouvelle charte conforme, en somme, aux idées des réformateurs municipaux. Dans l'autre, à Boston, on a introduit un certain nombre de réformes particulières dans une charte qui date de 1854. Je commencerai par celle-ci qui est la plus ancienne (1).

« Boston (population en 1890, 448.477) est divisé en vingt-quatre quartiers, et en douze districts d'aldermen, et chaque quartier est subdivisé en petits quartiers électoraux d'environ 500 électeurs chacun. Les élections municipales ont lieu tous les ans au commencement de décembre.

» Le maire est élu pour un an par le peuple de la cité tout entière ; il reçoit 10.000 dollars (50.000 fr.) par an ; il

(1) Le passage qui suit est extrait de l'étude de M. James M. Bugbee, *City Government of Boston*, dans *J. H. U. Studies*, 5e série (Baltimore, 1887).

nomme, avec l'approbation du Bureau des aldermen, les principaux fonctionnaires et les Bureaux (*Boards*) (excepté le Bureau de police et les commissaires de la voirie), et il peut les destituer s'ils ont démérité. Il convoque les chefs des départements au moins une fois par mois pour les consulter. Toutes les ordonnances, les décrets, les résolutions, les votes du Conseil de la ville, les décisions d'une branche de la législature ou du comité scolaire qui entraînent une dépense sont soumis à son approbation, et s'il les désapprouve, ils sont nuls, à moins qu'ils ne soient repris et votés à la majorité des deux tiers. Le maire a le droit d'opposer son veto à des articles spéciaux du bill des crédits généraux. Les départements lui envoient leurs *estimates* qu'il soumet au Conseil avec ses appréciations. Toutes les traites sur le trésor de la cité et tous les contrats qui dépassent 1.000 dollars doivent être accompagnés de son approbation par écrit (1). (Remarquez qu'il n'est membre d'aucune des deux branches de la législature.)

La législature, qui porte le nom collectif de Conseil de la cité (City Council), se compose de deux branches, à savoir, le Bureau des aldermen (*Board of Aldermen*), élus à raison de un pour chacun des douze districts, et le Conseil commun (*Common Council*) de soixante-douze membres, trois pour chaque quartier. Ils sont tous élus annuellement. Ils ne peuvent s'occuper que de questions législatives (budget compris).

Les départements exécutifs sont les suivants :

1° *Elus par le peuple.* — Trois commissaires de la voirie, un chaque année pour trois ans, avec le pouvoir de tracer des rues etde faire l'estimation des dommages. Quand l'estimation d'une rue à tracer dépasse 10.000 dollars, l'approbation du Conseil est nécessaire.

(1) Le maire a toute une série d'attributions de second ordre. « On voit dans la dernière édition des règlements municipaux que personne ne peut grimper sur un arbre, ni jeter des pierres, ni s'étendre sur l'herbe des près communaux sans une permission spéciale du maire. »

2° *Nommés par le maire et par les aldermen.* — *a*) Un surveillant des rues, chargé du pavage, des réparations et de l'arrosage des rues.

*b*) *Service des Incendies.* — Trois commissaires nommés pour trois ans.

*c*) Le chef du département chargé de l'inspection des bâtiments, nommé pour trois ans.

*d*) *Service sanitaire.* — Trois commissaires qui peuvent prendre toutes les mesures nécessaires dans l'intérêt de la santé publique et pour faire disparaître les ordures. Nommés pour trois ans.

*e*) *Administration de la taxe des pauvres*, quatre par an. — Nommés pour trois ans (1). Ils accordent des secours à domicile et administrent les fonds que la ville donne dans ce but. Pas de traitement.

*f*) *Bureau des établissements publics.* — Trois commissaires (substitués en 1889 à neuf directeurs), chargés de l'administration des asiles pour les pauvres, des maisons de correction, ou de travail, des pénitenciers, des asiles pour les enfants indigents, et de l'hôpital des aliénés. Nommés pour trois ans. Pas de traitement. C'est dans ces établissements que les indigents sont internés et secourus.

*g*) *Bureau de l'hôpital de la cité.* — Cinq personnes, nommées pour cinq ans.

*h*) *Bibliothèque publique*, entretenue avec les crédits que vote le Conseil, cinq administrateurs, nommés pour cinq ans. Pas de traitement.

*i*) *Administration des parcs.* — Trois commissaires, nommés pour trois ans. Pas de traitement (2).

(1) Les administrateurs étaient élus d'abord par le peuple, et ensuite par le Conseil. Comme dans les deux cas il y eut des hommes qui commirent des actes indélicats, on adopta en 1885 le système actuel.

(2) Ce Conseil surveille les parcs de la banlieue, car les prés communaux et le jardin public (en même temps que les petites places) à l'intérieur de la cité sont confiés à un inspecteur nommé séparément.

*j*) *Administration des eaux.* — Bureau de trois membres qui inspecte les réservoirs et l'établissement pour la distribution de l'eau, et qui fixe le prix de l'eau. Nommé pour trois ans.

*k*) *Département des répartiteurs.* — Cinq répartiteurs principaux, chargés d'évaluer les biens mobiliers et immobilier et de fixer la part des impôts qui revient à la cité, au comté et à l'Etat. Nommés pour trois ans.

*l*) *Percepteur de la ville*, qui perçoit les impôts fixés par les répartiteurs. Nommé tous les ans.

3° *Les fonctionnaires suivants sont nommés par le maire et par les aldermen.* — Pour cinq ans : cinq commissaires du cimetière de Cedar Grove (non payés) ; — pour trois ans : trois teneurs des registres des électeurs, six commissaires de la caisse d'amortissement (non payés) ; — pour un an : deux archivistes (non payés), cinq directeurs des bacs, (non payés), cinq administrateurs du cimetière de Mount Hope (non payés), un trésorier de la cité, un vérificateur de la cité, un conseiller légal de la corporation, un *solicitor* de la cité, un inspecteur des édifices publics, un architecte de la cité, un inspecteur des rues et de l'éclairage, un inspecteur des égouts, un inspecteur de l'imprimerie, un inspecteur du marché de Faneuil Hall, un inspecteur des ponts, un géomètre de la cité, un greffier du service des eaux, un officier de l'état civil, un inspecteur des ports et dix adjoints, une commission pour la surveillance de certains ponts, un inspecteur des vivres, un inspecteur du lait et du vinaigre, un vérificateur (et quatre vérificateurs adjoints) des poids et mesures, neuf cent soixante-huit personnes chargées des élections et leurs délégués.

» Lorsqu'ils sont payés, les fonctionnaires ci-dessus reçoivent un traitement fixé par le Conseil. Les fonctionnaires suivants, nommés annuellement par le maire et par les aldermen, reçoivent des honoraires :

Un inspecteur de la chaux, trois inspecteurs du pétrole,

quinze inspecteurs du foin pressé, un fonctionnaire qui choisit les cerceaux et les douves, trois inspecteurs des clôtures, dix gardes champêtres et gardiens de fourrière, trois inspecteurs du marbre, neuf vérificateurs des balances pour peser le foin, quatre mesureurs de cuir supérieur, quinze mesureurs de bois et d'écorce, vingt mesureurs de grains, trois peseurs de bœufs, vingt-huit peseurs de houille, cinq peseurs de chaudières et de machines lourdes, quatre peseurs de lest, quatre-vingt-onze entrepreneurs, et cent cinquante constables.

» En plus de ces fonctionnaires, il y a un secrétaire de la cité, un messager de la cité, un secrétaire des comités, qui est élu par les deux assemblées du Conseil de la cité réunies, un secrétaire du Conseil commun élu par cette assemblée et beaucoup de fonctionnaires de comté élus par les citoyens du comté de Suffolk, dans lequel se trouve Boston, cité qui renferme presque toute la population de ce comté. Les juges du comté ne sont pas cependant élus, mais, comme tous les juges du Massachusetts, ils sont nommés par le gouverneur et par le Conseil avec le droit de conserver leurs fonctions *quam diu se bene gesserint*. En dehors des fonctionnaires élus et de ceux qui reçoivent des honoraires, le maire et les aldermen nomment cent soixante sept personnes, dont soixante-cinq sont nommées pour un an, soixante et une reçoivent un traitement, et quarante et une servent gratuitement. Dans l'administration actuelle de la cité, il y a quarante départements ou bureaux distincts, dont la plupart occupent un grand nombre d'employés secondaires et d'ouvriers. « Cette multiplicité des départements et des fonctionnaires entraîne la cité dans des dépenses bien supérieures aux traitements que reçoivent les fonctionnaires inutiles (1) », et elle permet encore d'accorder de nombreuses faveurs aux électeurs du parti dominant. Ces faveurs sont en parti limitées, mais pour les fonctions

(1) Rapport de la Commission de 1884.

d'ordre inférieur seulement, par la loi de 1884 sur les services civils, dont la mise en vigueur a été confiée à une commission des services civils.

» Le comité scolaire, composé de vingt-quatre membres, est distinct du reste du gouvernement de la cité ; il est élu au scrutin de liste dans toute la cité pour une période de trois ans, et huit membres se retirent tous les ans.

» Le département de la police est également distinct ; il a été confié, comme je l'ai déjà dit, par une loi de 1885, à un Conseil de police, nommé par le gouverneur et par le Conseil, et composé de trois citoyens de Boston, avec le pouvoir de « nommer, d'établir et d'organiser » la police, d'accorder des licences, de réglementer et de restreindre la vente des boissons alcooliques (1). En cas d'émeute, le maire peut prendre le commandement de la police. »

Ce système amendé, que l'on considère en général comme un progrès sur celui qui l'a précédé, n'a pas donné des résultats entièrement satisfaisants. On trouve que les aldermen ont encore trop de Pouvoir exécutif, et qu'ils exercent un contrôle exagéré sur les nominations du maire. Le fonctionnement de la police, sous le contrôle d'un Conseil nommé par l'Etat, a été également trouvé défectueux. La vente des liqueurs n'est pas mieux réglementée et la cité trouve fort incommode d'avoir un Conseil de police qui n'est pas responsable devant elle.

La cité de Saint-Louis (population en 1890, 451.770) est gouvernée par une charte qui fut préparée, conformément à une clause de la dernière Constitution du Missouri (1875), par un Bureau de treize propriétaires (*freeholders*) élus par

(1) Dans les cités et les villes du Massachusetts, la question des licences et de la vente des liqueurs est soumise tous les ans à un vote populaire. Voir la note au chapitre LXVI (infra t. III). Maintenant à Boston et dans la plupart des cités on accorde des licences. Le revenu annuel que la municipalité retire des licences s'élève à Boston à plus de 500.000 dollars (2.500.000 fr.) par an.

le peuple de la cité et du comté de Saint-Louis, et qui fut finalement adoptée et ratifiée par un vote du peuple le 22 août 1876 (1).

Saint-Louis est divisé en vingt-huit quartiers et en deux cent quarante-quatre sections électorales. Les élections sont soumises à un règlement sévère, qui en général empêche les fraudes ; elles se font sans bruit, car toutes les buvettes et tous les bars sont fermés jusqu'à minuit.

Le maire est élu par le peuple pour quatre ans ; il reçoit un traitement de 5.000 dollars (25.000 fr.), et il n'est pas membre de l'Assemblée de la cité, avec laquelle il communique par des messages. Il a le droit de renvoyer à l'Assemblée les lois qu'elle a votées, et qu'elle peut discuter et voter de nouveau à la majorité des deux tiers. Il recommande des mesures à l'Assemblée, lui soumet les rapports des chefs des départements, et il a un grand nombre de fonctions exécutives secondaires. Il nomme à un grand nombre de fonctions importantes, mais de concert avec le Conseil. Pour le protéger contre le pression de ceux à qui il doit son élection, il est stipulé que les nominations seront faites par lui au commencement de la troisième année de son mandat et pour une période de quatre ans.

L'Assemblée se compose de deux Chambres. Le Conseil a treize membres élus pour quatre ans au scrutin de liste (*general ticket*) ; un tiers se retire tous les deux ans. La Chambre des délégués (*the House of Delegates*) a vingt-huit membres, un pour chaque quartier. Chaque membre de l'Assemblée reçoit un traitement de 300 dollars (1.500 fr.) par an, en plus des dépenses qu'il a pu faire au service de la cité. L'Assemblée a d'une manière générale le pouvoir de faire des lois et le droit de surveiller tous les départements, mais le droit de contracter des emprunts et d'établir des impôts est limité.

(1) Ceci est un abrégé d'une intéressante étude de M. Marshall S. Snow (professeur d'histoire à l'Université de Washington, Saint-Louis) sur le *City Government of St.-Louis* dans *J. H. U. Studies*, 3e série.

Les départements administratifs sont les suivants : treize fonctionnaires élus par le peuple, à savoir : le contrôleur, le trésorier, le vérificateur (*auditor*), l'officier de l'état civil (*registrar*), le percepteur, le marshal, l'inspecteur des poids et mesures, le président du bureau des répartiteurs, le coroner, le shérif, le greffier municipal (*recorder of deeds*), l'administrateur public, le Président du Bureau des travaux publics.

Vingt Bureaux ou fonctionnaires sont nommés, la plupart pour quatre ans, par le maire avec l'approbation du Conseil, à savoir : le Bureau des travaux publics, qui se compose du commissaire des rues, de celui des eaux, de celui du port, de celui du parc et de celui des égouts, le répartiteur et le percepteur des taxes pour l'eau, le commissaire des édifices publics, le commissaire des approvisionnements, le commissaire de la santé publique, l'inspecteur des chaudières, le Conseil judiciaire de la cité, le juge commissaire, le teneur des registres électoraux, l'attorney de la cité, deux juges du tribunal de police, le geôlier, l'administrateur du workhouse, le commandant des pompiers, l'inspecteur du gaz, les répartiteurs, plusieurs entrepreneurs de la cité et des fonctionnaires d'ordre inférieur.

Les quatre commissaires de police qui sont chargés de l'ordre public à Saint-Louis, concurremment avec le maire, sont nommés par le gouverneur du Missouri, pour que ce département reste « en dehors de la politique de la cité ». En 1886, la police se composait de 593 policemen, sans compter 200 gardes privés, qui étaient payés par leurs patrons, mais qui portaient un uniforme et avaient prêté serment au Bureau de police.

Le Bureau scolaire de la cité se compose de 28 membres, un par quartier, élus pour trois ans, et un tiers se retire annuellement. Il est indépendant du maire et de l'Assemblée, il choisit son personnel et tous les maîtres, il administre les fonds considérables des écoles, et il lève un impôt scolaire, qui est perçu par le percepteur de la cité.

On croit que ce qui fait la force de cette charte, « c'est la longue durée des fonctions municipales; les sages mesures auxquelles on a recours pour que les suffrages soient comptés honnêtement et que les partis soient irréprochables dans les élections ; le contrôle de l'administration financière et la limitation de la faculté d'emprunter, et le fait que les fonctions importantes auxquelles le maire nomme ne sont vacantes qu'au commencement de la troisième année de son mandat, de sorte qu'elles sont trop éloignées pour récompenser les services politiques rendus pendant une ardente campagne, et qu'elles ne peuvent guère vicier une élection » (1).

En somme, la charte fonctionne bien. La cité est très bien administrée et jouit d'un bon crédit. Cependant le lecteur européen sera plutôt surpris de voir que les fonctions électives sont si nombreuses et que les fonctionnaires importants ne conservent leur poste que pendant une très courte période de temps. Il remarquera que, même dans l'Amérique démocratique, on a trouvé dangereux de laisser le contrôle de la police entre les mains malpropres des politiciens de la cité. Et il comparera ce qu'on peut appeler le caractère politique de toute la Constitution de la cité, au système plus simple, moins ambitieux, mais aussi moins démocratique que l'on a trouvé suffisant pour l'administration des cités européennes.

(1) Snow, *op. et loc. cit.*

# CHAPITRE LI

## FONCTIONNEMENT DES GOUVERNEMENTS DE CITÉS

Pour se faire une idée de la valeur pratique du gouvernement d'une cité, on peut l'examiner aux deux points de vue suivants : Que procure-t-il au peuple, et que coûte-t-il au peuple? L'espace me manque pour examiner en détail la première de ces deux questions, en montrant ce que chaque cité fait et ce qu'elle ne fait pas pour ses habitants ; c'est pourquoi je devrai me contenter de dire qu'aux Etats-Unis on se plaint constamment de ce que les rues sont mal pavées et mal tenues, de ce qu'on ne fait pas observer les lois qui interdisent le jeu et l'ivrognerie ; à certains endroits, on se plaint aussi des mesures sanitaires et de l'entretien des édifices publics et des parcs. Il semble que, dans les grandes cités, on est beaucoup moins satisfait de l'administration municipale qu'on ne l'est dans les cités de Glasgow, de Manchester, de Dublin, de Hambourg ou de Lyon.

L'accusation suivante contre le gouvernement de Philadelphie est exceptionnellement sévère, et quoiqu'elle soit fondée pour cette cité, il ne faudrait pas l'appliquer à toutes. Un mémoire présenté à la législature de la Pennsylvanie en 1883 par un certain nombre des principaux citoyens de la Cité des Quakers contenait ce passage :

« Les affaires de la cité de Philadelphie sont tombées dans l'état le plus déplorable. Les sommes nécessaires pour payer annuellement les intérêts de la dette et les dépenses

courantes sont si élevées que le taux de l'impôt ne peut plus être augmenté.

« Pendant ce temps, on a laissé tomber les rues dans un état tel qu'elles sont une honte et un déshonneur pour la cité. Il est admis que Philadelphie est la ville la plus mal pavée et la plus malpropre du monde civilisé.

« L'eau est si mauvaise que l'hiver dernier, pendant plusieurs semaines, elle a été non seulement dégoutante et malsaine, comme boisson, mais encore impropre à l'usage des bains.

« Pendant plusieurs mois, on a renoncé à nettoyer les rues, et on n'a plus tenté la chose que le jour où quelques citoyens dévoués au bien public ont eu nettoyé, à leurs frais, un certain nombre des principales rues.

« Le système et l'état des égouts sont notoirement mauvais ; ils sont assez mauvais pour être dangereux pour la santé publique et nauséabonds pour les habitants.

« Les travaux publics ont été si mal faits que l'on a dû refaire des constructions aussitôt qu'elles ont été finies. D'autres édifices ont été construits à grands frais et on les a laissé tomber en ruines avant de les terminer.

« L'incapacité, le gaspillage, des rues sales et mal pavées, de l'eau malsaine et nauséabonde, une administration négligente et coûteuse, voilà ce qu'a donné pendant plusieurs années le gouvernement de la cité ».

A tous les points de vue qui sont compris dans ce rapport, Philadelphie était sans doute à cette date — car son gouvernement a subi depuis plusieurs réformes, — une des cités américaines les plus mal administrées. Celui qui aurait interrogé un des « bons citoyens » de Baltimore, de Cincinnati, de la Nouvelle-Orléans, de New-York, de Chicago, de San-Francisco, aurait entendu exprimer alors (et il en serait de même maintenant) les mêmes plaintes, tantôt au sujet de la condition extérieure de la cité, tantôt au sujet de la police, ce qui prouve que le but pour lequel on a créé le

gouvernement municipal n'a été que partiellement atteint.

L'autre question, celle des frais, il est facile de l'étudier. La dette et les impôts des cités américaines ont augmenté avec une rapidité extraordinaire, et elles ont atteint un chiffre inquiétant.

Une table de l'augmentation de la population, des évaluations, des impôts, et de la dette dans quinze des plus grandes cités des Etats-Unis, de 1860 à 1875, nous montre les résultats suivants.

| | | |
|---|---|---|
| Augmentation de la population | 70.5 % |
| » de la valeur imposable | 156.9 » |
| » de la dette | 270.9 » |
| » des impôts | 362.2 » (1) |

Si nous considérons quelques cas spéciaux, nous voyons que la dette s'est élevée comme suit :

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Philadelphie | 1867, | 35.000.000 de doll. | 1887, | 64.000.000 de doll. |
| Chicago | » | 4.750.000 » | » | 13.456.000 » |
| Saint-Louis | » | 5.500.000 » | » | 16.500.000 » |
| Pittsburg | » | 3.000.000 » | » | 13.000.000 » (2). |

Une grande partie de cette dette est représentée sans doute par des travaux qui restent, mais pour une grande partie il n'y a rien à montrer ; elle est due uniquement au gaspillage et aux malversations de la part des autorités municipales.

Au point de vue des dépenses courantes, New-York a

(1) *Municipal Development of Philadelphia*, par MM. Allinson et Penrose p. 275.

(2) Article, « Cities » (par M. S. Stern) dans *A. Cyclop. of Polit. Science*. Il y est dit : « Ce que coûtent l'ouverture et les réparations des rues et l'installation des égouts dans les rues n'est pas compris dans ces vastes sommes perçues tous les ans ni dans cette dette qui grossit toujours, car le prix de ces travaux est payé par un impôt réparti directement sur les terrains, et il ne figure jamais parmi les dépenses ordinaires de la cité. »

A New-York, la dette consolidée totale était, en déc. 1891, de 97.857.230 dollars (489.286.150 fr.).

dépensé, en 1884, pour les besoins ordinaires de la cité, non compris l'intérêt de la dette, le fonds d'amortissement et l'entretien du pouvoir judiciaire, la somme de 20.232.786 dollars (101.163.930 fr.), c'est-à-dire 16 d. 76 (85 fr.) par habitant (recensement de 1880). A Boston, la même année, les dépenses de la cité furent de 9.909.019 dollars, (49.545.095 fr.), 27 d. 30 (139 fr.) par habitant (recensement de 1880). En 1889, toutes les dépenses ordinaires de New-York s'élevèrent à 48.937.694 dollars (244.688.470 fr.) (32 d. 30 par habitant) (161 fr. 50), celles de Boston à 16.117.043 dollars (80 585 215 fr.) (35 d. 94 (180 fr.) par habitant) (1).

C'est surtout dans le gouvernement des cités que les Etats-Unis ont complètement échoué Les imperfections du gouvernement national ne portent pas un grand préjudice au bien-être du peuple. Les défauts des gouvernements des Etats sont insignifiants quand on les compare à la corruption, à l'extravagance, à la mauvaise gestion que l'on peut reprocher aux administrations de la plupart des grandes cités. Car ces maux ne sont pas spéciaux à une ou à deux cités. Sans doute, les Européens qui parlent de l'Amérique commettent souvent l'erreur de croire que les vices politiques de New-York se rencontrent partout. Mais on commet aussi très souvent l'erreur de supposer qu'ils ne se rencontrent nulle part ailleurs. A New-York, ils se sont révélés sur une très grande échelle. Ils sont « énormes comme une montagne, visibles, palpables ». Mais il n'y a pas une cité de plus de 200.000 habitants où les germes empoisonnés ne soient déjà des plantes vigoureuses; et dans quelques-unes des petites, jusqu'à 70.000 habitants, on n'a pas besoin du microscope pour voir combien ils ont grandi. Même dans les cités de troisième ordre, on peut quelquefois discerner des phénomènes semblables, mais là, comme quelqu'un l'a

(1) Ces sommes de 1890 (résultats du recensement) comprennent toutes les dépenses ordinaires, mais elles ne comprennent pas les sommes versées pour l'intérêt ni pour l'amortissement de la dette municipale.

fait observer, le noir de jais de New-York ou de San-Francisco prend une teinte grise et inoffensive.

Les maux qui apparaissent partout où se trouve une immense population réunie dans une ville doivent avoir des causes générales très répandues. Quelles sont ces causes ? Pour les exposer complètement, il faudrait expliquer ici le système des partis que l'on trouvera dans le troisième volume, car c'est le système des partis qui a, sinon créé, du moins aggravé considérablement ces maux, et qui leur a imprimé un caractère particulier (1). Je suis donc obligé de me contenter ici d'une courte émunération des principales sources de la maladie, et des principaux remèdes qu'on a proposés ou appliqués. Il n'y a point de sujet politique que les publicistes américains les plus capables et les plus expérimentés aient étudié avec autant de soin pendant ces dernières années ; c'est pourquoi ce que j'ai de mieux à faire c'est de présenter les faits saillants dans les termes mêmes qu'ont employés ces écrivains dont la responsabilité était engagée par leurs paroles.

Les Commissaires nommés à New-York en 1876 « pour préparer un système de gouvernement pour les cités de l'Etat de New-York » résument le mal comme suit : (2)

« 1° Augmentation de la dette municipale permanente : A New-York, elle était, en 1840, de 10.000.000 de dollars; en 1850, de 12.000.000 de dollars; en 1860,

(1) Voir tome III, Partie III, et surtout chap. LXII, et LXIII. Voir aussi au tome IV, les chapitres sur le Tammany Ring dans la cité de New-York, et le Ring du gaz à Philadelphie. L'étude détaillée que je donne dans ces chapitres des phénomènes de la mauvaise administration municipale dans les deux plus grandes cités des Etats Unis me dispensera de décrire ici ces phénomènes.

(2) Cette Commission, dont M. W. M. Evarts (depuis sénateur pour New-York) était président, comprenait quelques-uns des hommes les plus capables de New-York, et son rapport, présenté le 6 mars 1877, est devenu classique. La plupart des choses qu'il contient peuvent s'appliquer aux grandes cités aujourd'hui aussi bien qu'en 1876.

de 18.000.000 de dollars, en 1870, de 73.000.000 de dollars; en 1876 de 113.000.000 de dollars (1).

« 2° Accroissement excessif des dépenses annuelles ordinaires : En 1816, les impôts étaient inférieurs à 1/2 % de la valeur de la propriété imposable; en 1850, ils étaient de 1,13 %; en 1860 de 1,69 %; en 1870, de 2,17 %; en 1876, de 2,67 %... L'accroissement des dépenses annuelles depuis 1850, comparé à l'accroissement de la population, est de plus de 400 %, et, comparé à l'augmentation de la propriété imposable, il dépasse 200 %. »

Voici les causes qu'ils indiquent :

1° Conseils et fonctionnaires administratifs incompétents et infidèles.

« Un grand nombre de fonctions importantes ont été occupées par des hommes qui étaient à peu près incapables de les remplir... Ces personnages indignes de la confiance publique se procurent leurs postes par leurs propres efforts. Leurs concitoyens ne leur auraient pas accordé volontairement leurs suffrages. Poussés par l'espoir de gains illicites, ils dépensent des sommes considérables pour

(1) Les commissaires de New-York disent : « Le chiffre et l'accroissement rapide de cette dette ne sont pas moins remarquables que les maigres résultats que l'on peut montrer pour justifier ces énormes dépenses. Cette somme était suffisante pour faire tous les travaux publics nécessaires pendant un siècle entier à une grande métropole, et pour l'orner des splendeurs de l'architecture et de l'art. Au lieu de cela on a des ports, des quais et des jetées qui ne tarderont pas à tomber en ruines ; des rues mal pavées, des égouts très insuffisants, fonctionnant mal et en mauvais état ; des édifices publics mesquins et trop petits ; il n'y a presque rien qui soit de nature à satisfaire les citoyens, sauf l'aqueduc et ses dépendances et le parc. On ne peut pas dire d'ailleurs que ces travaux soient le résultat de la dette publique, car les dépenses qu'ils ont occasionnées devraient être en grande partie amorties. En fait, la plus grande partie de la dette de la cité représente une somme considérable gaspillée, détournée, ou dépensée inutilement. »

s'emparer de ces postes, et ils promettent d'avance à leurs partisans leur protection et des places. Il faut ensuite tenir ces promesses malhonnêtes. Il faut réaliser les gains prévus. C'est pour cela qu'on renvoie les anciens subordonnés, malgré leur expérience, et que l'on créé des postes nouveaux pour satisfaire une foule d'amis et de partisans. Il faut conclure des contrats avantageux et entreprendre des travaux inutiles. Les sommes nécessaires pour ces objets illégitimes font partie des évaluations budgétaires d'après lesquelles on fixe le taux de l'impôt ; elles prennent même le premier rang dans les affectations des crédits, et ce n'est qu'après avoir voté ces crédits que l'on s'occupe des besoins réels du public. On s'aperçoit bien vite que ces demandes illégales, jointes aux sommes nécessaires pour les besoins du public, s'élèveraient à un chiffre assez élevé pour mécontenter le peuple, et exciter l'indignation, si on les prélevait toutes sous forme d'impôts. C'est pour éviter ces conséquences que les auteurs de ces projets de dépenses trouvent des prétextes pour emprunter de l'argent, afin de faire faire, disent-ils, des travaux exceptionnels ; et en fin de compte on réduit les impôts à un chiffre qui n'est pas de nature à soulever l'indignation du peuple, et pour se procurer les sommes qui manquent, on émet un certain nombre d'obligations... Cependant ce tableau ne saurait donner une idée exacte des systèmes compliqués de déprédation qui ont de temps en temps ruiné nos principales cités, sous le nom de gouvernement des cités ; mais il indique une tendance qui règne dans toutes nos cités, et qui deviendra de plus en plus forte si elle ne rencontre pas d'obstacle. On ne risquerait pas d'exagérer en affirmant que plus de la moitié des dettes actuelles des cités proviennent du gouvernement corrompu et intentionnellement mauvais que nous avons décrit. »

2° L'introduction de la politique de l'Etat et de la Nation dans les affaires municipales.

« La formation de partis politiques généraux qui ont des idées différentes sur les principes et sur les méthodes de la politique des Etats est une chose utile ou du moins inévitable. Mais il est rare qu'il s'élève, à propos de la conduite des affaires municipales, des questions d'ordre politique ou même des questions qui soient de nature à diviser les honnêtes gens. Les honnêtes gens sont parfaitement d'accord quand il s'agit de savoir si l'on doit diminuer la dette municipale, empêcher les dépenses extravagantes et confier les affaires municipales à des fonctionnaires compétents et fidèles. Pourquoi confier le contrôle des travaux publics d'une cité à un démocrate plutôt qu'à un républicain ou inversement ? C'est comme si l'on nommait un homme directeur d'une Compagnie d'affaires parce qu'il appartient à l'un ou à l'autre des deux grands partis. Les citoyens honnêtes ne réussiront à avoir un bon gouvernement municipal qu'en agissant de concert. Les divisions politiques les séparent en deux camps au moment du départ, et les empêchent les uns et les autres d'atteindre le but. Cet obstacle qui désunit les bons citoyens paralyse tous les efforts qu'ils font pour avoir un bon gouvernement municipal... Les places et le pouvoir que l'on obtient dans les vastes champs de la politique de la Nation et des Etats sont de grandes récompenses qui stimulent les ambitieux. Or, dans ces champs de la politique, l'élévation personnelle ne va pas sans l'accomplissement de grandes œuvres, et on ne peut atteindre ni l'un ni l'autre de ces deux buts sans le succès du parti politique auquel on est attaché. La lutte ainsi engagée se transforme en une bataille générale dans laquelle chaque côté sent bien qu'il ne peut pas donner à l'autre le moindre avantage. Si l'un cherche à tourner à son avantage le patronage des fonctions municipales, l'autre est obligé de porter la lutte sur le même terrain. Il est certain qu'ils ne peuvent résister ni l'un ni l'autre à cette tentation. Les hommes qui occupent le premier rang dans la Nation ont donc un intérêt direct à tenir toujours

leurs forces en ordre de bataille, et ces forces il faut les mener, entre autres moyens, par l'appât des places dont on dispose quand on est à la tête des affaires locales. A côté de ce petit nombre de chefs de parti, il y a une classe importante d'individus qui sont honnêtes et dévoués au bien public, mais qui sont portés par habitude ou par tempérament à mêler la politique aux affaires de la cité. Ils jouissent tant des luttes de parti, ils sont si dévoués à ceux qui partagent leurs triomphes et leurs défaites dans le jeu de la politique, qu'ils finissent par perdre de vue l'objet pour lequel existent les partis, et qu'un grand nombre d'entre eux s'adonnent entièrement à la politique, abandonnent leurs travaux réguliers, et n'ont plus enfin pour vivre que les places dont disposent leurs chefs. A ceux-là se mêle un très grand nombre d'hommes pour qui la politique n'est qu'un moyen de gagner leur vie ou de faire fortune. Ceux-ci prennent part aux luttes politiques sans enthousiasme souvent aussi sans s'intéresser au bien public, et ils s'efforcent ouvertement d'organiser les éléments vicieux de la société et de former des groupements assez forts pour l'emporter dans une élection fortement contestée, pour vaincre les chefs politiques et pour se faire accorder une bonne part des places municipales, ou bien pour arracher l'immunité aux juges... Les autres citoyens, qui forment la majorité des classes aisées, n'aiment pas s'engager dans ce qu'ils appellent « le vil métier » de la politique, ou bien n'espèrent pas pouvoir faire beaucoup de bien en présence de puissants intérêts opposés l'un à l'autre ; aussi se contentent-ils de voter avec leurs partis respectifs... C'est par l'intermédiaire des grands partis politiques, organisés et fonctionnant comme il a été dit, que sont choisis depuis longtemps nos fonctionnaires municipaux. On ne peut donc pas s'étonner que nos affaires locales se trouvent dans un si mauvais état. »

3° Le fait que la législature d'Etat s'est emparée du contrôle direct des affaires locales.

« L'intervention législative a nécessairement entraîné l'abandon d'un des principes fondamentaux du gouvernement républicain (l'autonomie des municipalités)... Les représentants de la législature centrale (de l'Etat) n'ont pas assez de temps pour s'occuper des affaires locales des municipalités... Ils ne connaissent pas suffisamment les détails... Quand un bill local est à l'étude dans la législature, les représentants de la localité en question sont exclusivement chargés de le défendre et de l'expliquer; quelquefois même, grâce à une entente expresse ou plus souvent tacite, les bills locaux sont votés d'après le système du « log-rolling » (aide-moi et je t'aiderai). Ainsi, les devoirs législatifs sont délégués aux représentants locaux, qui s'entendent fréquemment avec les éléments pervers de leurs collèges électoraux et font retomber la responsabilité de leurs méfaits sur la législature. Mais ce qui est plus important, c'est que les représentants législatifs n'éprouvent pas à l'égard de leurs électeurs l'intérêt personnel ou le sentiment de responsabilité qui sont indispensables pour administrer intelligemment les affaires locales. Et cependant ces législateurs, qui se trouvent à une distance d'une centaine de milles, détruisent par leurs votes les décisions des corps gouvernants des diverses parties de l'Etat, et ne tiennent aucun compte des désirs de leurs électeurs... Pour se faire une idée de l'étendue du mal qui résulte du fait que la législature s'occupe d'une multitude d'affaires locales dont quelques-unes sont bonnes et la plupart mauvaises, on n'a qu'à prendre au hasard les lois d'une année quelconque et à voir les sujets auxquels elles se rapportent. Sur 808 lois votées en 1870, par exemple, 212 ont rapport aux cités et aux villages, dont 94 aux cités, et 36 à la seule cité de New-York. Il y en a un plus grand nombre pour Brooklyn. Ces 212 lois occupent plus des trois quarts des 2000 pages des lois de cette année-là... La multiplicité des lois de ce genre sur le même sujet est en soi un très grand mal. Quelle est la loi relative à ce qui intéresse le plus

nos principales cités, voilà ce que les jurisconsultes de profession peuvent seuls savoir après de longues et patientes recherches ; et dans plusieurs cas les hommes de loi eux-mêmes n'y réussissent pas. Voici ce que dit le *Chief-Justice* Church : « Il serait très imprudent de se prononcer catégoriquement sur les lois qui ont rapport aux travaux publics des cités de New-York et de Brooklyn. Ces lois ont été modifiées, abrogées et refaites tant de fois et si complètement qu'il est difficile de savoir quelles lois étaient en vigueur à une époque déterminée. L'incertitude qui résulte de ces lois multiples et contradictoires est une source de procès incessants avec toutes les dépenses publiques et privées qu'ils entraînent »... Mais ceci n'est pas tout et ce n'est pas ce qu'il y a de pire. Peut-être est-il vrai que les bons citoyens ont été les premiers à essayer de faire intervenir la législature dans les affaires locales de nos principales cités afin de provoquer des réformes, d'obtenir un bon gouvernement et de contrebalancer les projets de fonctionnaires corrompus. L'idée que le contrôle législatif était le meilleur remède fut une grande erreur. Les cliques et les rings corrompus que l'on cherchait ainsi à faire échouer s'aperçurent bien vite que, pour faire voter des lois spéciales sur les affaires locales, il leur était facile de l'emporter sur les tentatives passagères et maladroites des citoyens désintéressés. Le transfert du contrôle des ressources municipales des localités à la capitale de l'Etat produisit simplement un transfert analogue des méthodes et de l'art de la corruption, et, comme conséquence, la fortune de nos principales cités ne fut plus que le trafic des couloirs. La corruption municipale, reléguée jadis dans les territoires des cités, franchit toutes les barrières et se répandit dans toutes les parties de l'Etat. Des cités furent forcées par la législation à acheter des terrains pour faire des parcs et des places parce que les propriétaires voulaient les vendre ; forcées de niveler et de paver des rues sans habitants et de faire les égouts de ces rues, unique-

ment pour permettre à des entrepreneurs corrompus d'avoir l'adjudication. Des cités furent forcées d'acheter, aux frais du public, et à des prix extravagants, des propriétés nécessaires pour faire des rues et des avenues qui ne pouvaient servir qu'à donner plus de prix aux propriétés voisines. On fit des lois qui supprimaient un poste et en créaient un autre avec les mêmes fonctions, uniquement pour faire passer le traitement d'un homme à un autre ; on fit aussi des lois qui modifiaient les fonctions de certains fonctionnaires, uniquement pour distribuer de nouveau des faveurs et pour prolonger la durée de certaines fonctions dont les titulaires n'auraient été ni réélus ni nommés une seconde fois sans ce subterfuge. »

Cette dernière source de maux provient sans doute de ce qu'on a abandonné le principe du contrôle populaire local et de la responsabilité locale qui est la base des gouvernements des Etats et des gouvernements locaux ruraux. Cet abandon a été suivi du châtiment qu'il méritait. Mais les maux qui en résultent ont été considérablement aggravés par les vices des législatures dans certains Etats, dans celui de New-York et dans la Pennsylvanie par exemple.

Les deux premières causes sont surtout dues à ce qu'on appelle le système des dépouilles, d'après lequel les fonctions deviennent la récompense des services politiques, et tout le mécanisme du gouvernement de parti sert avant tout à se procurer des places et à les garder. Or, le système des dépouilles, avec le mécanisme des partis qu'il ne cesse de graisser et de faire fonctionner à haute pression, est un système bien plus puissant et plus pernicieux dans les grandes cités que dans les districts ruraux. Car, dans les grandes cités, on trouve une multitude ignorante, composée surtout d'émigrants récents, peu habitués à l'autonomie ; on trouve un grand nombre d'électeurs qui ne payent point de contributions directes, et qui, par suite, n'ont aucun intérêt à ce que les impôts soient modérés, et l'administration économe ; on trouve des citoyens capables, absorbés

par leurs propres affaires, des citoyens cultivés qui éprouvent du dégoût pour la vulgarité de la politique journalière, et ces deux groupes ne veulent pas sacrifier leur temps, leurs goûts et leur bien-être pour lutter avec de vils meneurs politiques ou de bruyants démagogues. Dans les grandes cités, les forces qui attaquent et qui pervertissent le gouvernement démocratique sont particulièrement nombreuses, et les forces qui le protègent sont très mal placées pour opposer une réelle résistance. Satan a tourné ses plus lourdes batteries du côté où se trouvent les fortifications les plus faibles.

En plus de ces trois causes sur lesquelles insistent les commissaires, et dont les inconvénients se font sentir dans les grandes cités de certains autres Etats aussi bien qu'à New-York, mais à un moindre degré, il y a dans la structure des gouvernements municipaux ce qu'on peut appeler des défauts mécaniques, dont la description du chapitre précédent peut donner une idée. On n'a aucun moyen de faire retomber la responsabilité publique sur les fonctionnaires ou sur les assemblées qui gouvernent la cité. Si le maire vend son patronage, il peut rejeter une bonne partie du blâme sur les aldermen ou sur tout autre conseil qui approuve ses propositions, en alléguant qu'il aurait choisi de meilleurs candidats s'il avait supposé que les aldermen approuveraient son choix. S'il n'a pas réussi à faire faire aux départements les travaux dont ils sont chargés, il peut affirmer que la législature de la cité a entravé son action et n'a point voulu voter les règlements nécessaires. Chacune des deux Chambres, s'il y en a deux, peut donner comme excuse l'action de l'autre, ou de ses propres comités, et la responsabilité est tellement divisée entre les nombreux membres des Chambres, même s'il n'y en a qu'une, qu'elle cesse de retomber sur qui que ce soit. Les divers Bureaux ou les divers fonctionnaires n'ont presque pas de rapports entre eux (1) ; et ceux qui sont élus

(1) A Philadelphie on a remarqué qu'il y avait quatre auto-

directement par le peuple se croient indépendants du maire et de la législature. La multiplicité des postes électifs divise l'attention du peuple, et prive le vote au scrutin de son efficacité comme réprimande ou comme éloge (1).

Il était relativement facile de découvrir les causes du mauvais gouvernement municipal. Mais il était plus difficile de montrer comment on pourrait faire disparaître ces causes, bien que tous les réformateurs fussent d'accord sur certains remèdes. Ce qui paraissait à peu près impossible, c'était de décider les hommes qui avaient produit ces maux, qui en profitaient et en bénéficiaient, qui s'y étaient si bien habitués que les plus honnêtes d'entre eux n'en voyaient pas la turpitude, à accepter les mesures nécessaires pour mettre fin à leur pouvoir abusif et à leurs gains illicites. C'était aux bandes de politiciens de la cité et à leurs alliés de la législature qu'il fallait demander des réformes et arracher le consentement de leur propre destruction. Il était donc bien inutile de tendre un filet sous les yeux de ces oiseaux.

Voici les remèdes que propose la commission de New-York.

*a*) Interdiction à la législature de l'Etat de faire des lois spéciales pour les gouvernements municipaux et pour la conduite des affaires municipales (2).

rités distinctes et indépendantes qui avaient le droit de faire défoncer les rues, et que personne n'était chargé d'une manière spéciale de les remettre en état.

(1) M. Seth Low dit : « Quand on multiplie les postes électifs importants, on n'augmente pas le contrôle populaire, mais au contraire on le diminue. L'expression de la volonté populaire au scrutin ressemble à un grand coup que frappe une machine d'une puissance énorme. Elle peut frapper assez fort pour renverser un fonctionnaire, quelque puissant qu'il soit. Mais, de même qu'en mécanique il faut diviser la force pour faire des travaux délicats, de même le peuple qui est obligé, quand il exprime sa volonté, de choisir entre une multitude de fonctionnaires peu importants, perd une partie de son pouvoir ». *Address on Municipal Government*, février 1885.

(2) Les Constitutions de beaucoup d'Etats ordonnent mainte-

*b*) Fixation des élections municipales à une époque différente de celle des élections de l'Etat ou de la Nation. Dans le cours de ces dernières années, on a repris cette proposition qui paraît avoir quelque chance d'être adoptée (1892).

*c*) Les pouvoirs législatifs des municipalités devraient être confiés à deux assemblées : Un Bureau des aldermen élu par le suffrage universel, qui serait le Conseil commun de chaque cité ; un Bureau des finances de six à quinze membres, élu par des électeurs qui payent depuis deux ans un impôt annuel sur des biens évalués à 500 dollars (2.500 francs) au moins, ou un loyer (pour les appartements que l'on occupe) de 250 dollars (1.250 fr.) au moins (1). Ce Bureau des finances devrait avoir dans la pratique le contrôle exclusif de l'imposition des taxes, ainsi que des dépenses de chaque cité, il devrait surveiller les emprunts ; pour certaines questions, une majorité des deux tiers serait nécessaire.

*d*) Interdiction aux municipalités d'emprunter au delà d'une certaine somme ; obligation d'avoir l'approbation du maire, d'une majorité des deux tiers de la législature de l'Etat et du Bureau des finances pour contracter un emprunt qui ne serait pas gagé par des recettes courantes prévues.

*e*) Extension des pouvoirs du maire au sujet du contrôle général des affaires et au sujet des nominations ; maire révocable par le gouverneur, s'il y a des raisons suffisantes.

Pour introduire ces réformes il fallait amender la Constitution de l'Etat de New-York ; et la commission prépara une série d'amendements qui furent soumis à la législa-

nant que les cités soient incorporées par des lois générales. La prohibition de faire des lois spéciales a donné, en général, de bons résultats, bien qu'on ait souvent évité de s'y soumettre. Voir *supra*, chap. XLIV et XLV.

(1) Ceci devait s'appliquer aux cités qui avaient une population de plus de 100 000 habitants. Dans les cités moins importantes, le loyer devait s'élever à 100 dollars, au moins, et il n'y avait pas de minimum fixe pour la propriété imposable.

ture de l'Etat. Mais les oiseaux aperçurent le filet, et se gardèrent bien de soumettre ces amendements au peuple. En réalité, le rapport resta lettre morte. Mais dans les chartes législatives récentes de diverses cités, et surtout de Brooklyn (comme on le verra dans le chapitre suivant), on a adopté, et avec de très bons résultats, quelques-unes des suggestions de la commission. La plus originale cependant, celle qui donna naissance aux critiques les plus hostiles, celle qui demandait la création d'un conseil élu par des électeurs payant un certain loyer ou possédant un certain capital, n'a jamais été appliquée dans une grande cité. On la trouve anti-démocratique. Les hommes pratiques disent qu'il est inutile de la soumettre à un vote populaire (1). Cependant, il y a encore des gens qui en sont partisans, et qui rappellent l'exemple de l'Australie, où on dit que ce système a donné de bons résultats.

Parmi les autres réformes que l'on demande en Amérique pour le gouvernement des cités, je citerai les suivantes :

*a*) La réforme des services civils, c'est-à-dire la création d'examens que l'on devrait subir pour être nommé à

(1) Cependant, on s'est conformé aux indications de la Commission sur un point (Rapport, p. 33) ; on a appliqué, dans les chartes des villages de l'Etat de New-York et même dans celles de quelques petites cités, le principe d'après lequel personne ne devait voter sur une proposition tendant à établir un impôt ou à en affecter les recettes, s'il n'était lui-même obligé de payer une part de cet impôt. On accusa cette proposition d'être contraire à l'esprit du suffrage universel ; à cette accusation la Commission répondit dans son rapport : « Il n'est point de méthode plus sûre pour discréditer le suffrage universel et en préparer l'abolition que celle qui consiste à le pervertir en le faisant servir à des choses pour lesquelles il ne fut pas fait ou en lui demandant des services qu'il ne peut pas rendre... Attendre l'économie en matière de finances du fonctionnement du suffrage universel dans les grandes cités, où la moitié des électeurs n'a aucun intérêt à cette économie, c'est soumettre le principe du suffrage universel à une trop forte tension. Tous les amis de ce système devraient s'unir pour le soustraire à ce péril. » p. 40.

une place de la cité ; un règlement d'après lequel ces postes seraient accordés pour une durée fixée d'avance, ou tant que le titulaire s'en montrerait digne, au lieu de laisser le fonctionnaire à la merci d'un chef de parti qui peut le déplacer pour donner sa place à un de ses partisans ou à un de ses amis personnels.

*b*) La prolongation du mandat du maire et des chefs des départements, afin de donner à ces personnages une position plus sûre et de diminuer la fréquence des élections. Cette réforme se trouve dans quelques chartes récentes par exemple dans celle de Saint-Louis (voir le chapitre précédent) et dans celle de Philadelphie.

*c*) La nécessité de donner au maire un pouvoir exécutif presque absolu et d'obliger la législature à se contenter de faire des lois et de voter le budget. Cette réforme se trouve également dans des chartes récentes, en particulier dans celle de Brooklyn, et en somme elle donne de bons résultats. Naturellement, c'est là un remède désespéré. Si le peuple s'est suffisamment réveillé pour choisir un homme capable et honnête, on ne saurait lui donner trop de pouvoir ; le pouvoir est mieux placé entre ses mains qu'entre celles des Conseils de la cité. Mais si les électeurs sont apathiques et laissent passer un homme malhonnête, tout peut aller mal jusqu'à l'élection suivante. Je ne dis pas que « tout ira mal », car on a vu des gens malhonnêtes à qui le pouvoir et la responsabilité ont donné un caractère plus sérieux et des sentiments plus nobles. Le proverbe grec « les fonctions montreront ce qu'est l'homme » était ordinairement pris dans un mauvais sens. Le proverbe allemand « les fonctions donnent de l'intelligence » (*Amt gibt Verstand*), présente la nature sous un jour moins défavorable, et l'expérience des Américains montre qu'il est souvent l'expression de la vérité.

*d*) L'élection de la législature de la cité ou d'une des deux Chambres ou d'un Comité scolaire au scrutin de liste et non par quartiers. Lorsque les aldermen ou les membres

du Conseil sont élus par les citoyens d'un petit district local, il est entendu, aux Etats-Unis, qu'ils résident dans ce district; et ainsi le choix des bons citoyens est très limité. Il s'ensuit que les élus considèrent que leur premier devoir est d'obtenir tout ce qu'ils peuvent pour leur propre quartier; ils ne se préoccupent guère de l'intérêt général de la cité, et quand il s'agit des adjudications et des travaux publics, ils font une sorte de commerce d'échanges avec les représentants des autres quartiers. Voilà pourquoi le scrutin de liste est préférable.

*e*) La limitation du droit d'établir des impôts et de contracter des emprunts en tenant compte de l'évaluation de la propriété imposable de la cité. Des restrictions de ce genre ont été imposées aux cités, aux comtés et à d'autres autorités locales. Ordinairement, les résultats ont été bons, mais pas partout, car il est possible de tourner les lois. La commission de New-York dit : « Il est facile d'éluder la prohibition apparente qui s'applique à l'impôt et à la limitation de la dette en augmentant les évaluations des répartiteurs. Ces restrictions n'ont pas pour but d'empêcher le gaspillage ou les détournements des fonds publics, elles limitent seulement la somme des fonds qui sont sujets aux déprédations. Ces mesures auraient simplement pour effet immédiat de laisser à la cité des sommes insuffisantes pour ses travaux (1). » Et MM. Allinson et Penrose font les remarques suivantes :

« Il est stipulé par la Constitution de 1874 que la dette d'une cité, d'un bourg, d'une ville, ou d'un district scolaire ne doit jamais dépasser 7 °/₀ de la valeur de la propriété imposable d'après les évaluations des répartiteurs. Cette clause a pour but d'empêcher de charger la propriété d'un individu, dans l'intérêt du public, au delà de 7 °/₀.

(1) Un autre désavantage, c'est que cette restriction peut quelquefois forcer une municipalité à faire faire par morceaux des travaux publics qui coûteraient moins cher si on les faisait en une fois. Voir chapitre XLIII.

Dans la pratique, les résultats de cette clause ont été mauvais. Dans toutes les cités de l'Etat, excepté Philadelphie, la cité fait partie du gouvernement du comté. Le comté a le pouvoir d'emprunter jusqu'à concurrence de 7 %; il en est de même de la cité; il en est de même du district scolaire; il en est de même du district scolaire du quartier; cela fait en tout 28 %, somme que la loi de 1874 permet d'emprunter. Mais il y a encore une autre cause d'insuccès qui est spéciale à Philadelphie. Afin d'échapper à la clause de la Constitution qui interdit de contracter des dettes supérieures à 7 % des évaluations, la valeur fixée par les répartiteurs a été considérablement augmentée dans presque toutes les cités de l'Etat; dans certains cas, et bien que la chose paraisse incroyable, on l'a augmentée de 1.000 %. Il est par conséquent évident que les clauses constitutionnelles de ce genre ne peuvent pas protéger les citoyens contre un accroissement illégal de la dette municipale. » — Philadelphia, *a History of municipal development* (1887), p. 276.

Néanmoins, on trouve souvent maintenant, dans les Constitutions, des restrictions de ce genre, et, autant que j'ai pu m'en rendre compte, elles ont diminué le mal qu'elles visaient (1).

Il ne faut pas que j'essaye de discuter la question intéressante des résultats que l'on peut obtenir en permettant aux gouvernements des cités de fournir l'eau, le gaz, l'électricité, peut-être aussi d'administrer les tramways des rues. Les cités américaines accumulent sur ce sujet un si grand nombre de renseignements, qu'on est obligé de le traiter très longuement, et les hommes expérimentés ne sont pas encore d'accord sur les conclusions générales de cette enquête (2). Les objections qui s'opposent à ce que ces

(1) Voir la note dans l'appendice de la fin de ce volume.

(2) Sur 160 cités dont la population dépasse 20.000 habitants, 59 laissent le soin de fournir l'eau à des compagnies privées, et 101 en ont chargé la municipalité.

fonctions soient confiées aux hommes qui gouvernent la plupart des municipalités sont très claires. On trouvera l'explication d'un groupe de ces objections dans un chapitre postérieur où je décris le ring du gaz à Philadelphie. Il y a cependant des réformateurs assez confiants pour croire que lorsque les Conseils de la cité obtiennent des fonctions qui ont un très grand intérêt pour les citoyens, ceux-ci ne manquent pas d'exercer un contrôle plus actif et plus vigilant et de chasser du pouvoir les politiciens corrompus. Il ne faut pas non plus oublier que si on laisse cette fonction à des compagnies privées, on est exposé à des maux aussi visibles que ceux qui résultent de la mauvaise administration. En effet, lorsque ces compagnies prospèrent et s'étendent, elles profitent de leur richesse pour influencer les autorités municipales, et on en a vu qui distribuaient des sommes d'argent à un très grand nombre d'électeurs pour les corrompre et pour conserver et étendre ainsi leur monopole. La corruption des gouvernements des cités produit encore un autre mauvais effet qui n'est pas des moindres, c'est que les citoyens, qui se plaignent des prix élevés que font payer les compagnies pour fournir une quantité insuffisante d'eau ou de gaz, préfèrent souvent supporter ces ennuis et fermer les yeux sur la malhonnêteté de quelques compagnies plutôt que de courir le risque de donner aux rings qui gouvernent les grandes municipalités ce surcroît de places et de matière à spéculation qu'offrent les entreprises de l'eau et du gaz.

La question du gouvernement des cités est celle qui préoccupe le plus les publicistes pratiques, parce que c'est, de l'aveu de tous, le point le plus faible du gouvernement du pays. Les étrangers judicieux ont souvent admiré aux Etats-Unis l'adaptabilité des institutions au caractère et à la condition du peuple, et le fait que le peuple est satisfait de ses institutions, tandis que les nations européennes sont mécontentes des leurs ; mais cette observation ne peut pas s'appliqner à l'administration municipale. Partout où il y a

une grande cité, on entend des plaintes violentes, et les Américains, qui se considèrent comme un modèle pour le Vieux Monde sous tous les autres rapports, étudient soigneusement les modèles du Vieux Monde à ce sujet, surtout les modèles que fournissent les cités de la Grande-Bretagne. La meilleure preuve qu'ils ne sont pas satisfaits, c'est qu'ils changent souvent de système et de méthode.

Ce que disait le Dante de sa propre cité, on peut le dire des cités américaines : elles ressemblent au malade qui ne peut point trouver le repos sur son lit, mais qui cherche à apaiser sa douleur en se tournant tantôt d'un côté tantôt de l'autre. De temps à autre, le malade se trouve soulagé par un remède violent, tel que la promulgation d'une nouvelle charte ou l'expulsion d'une bande de coquins au moment des élections. Bientôt après cependant, on découvre les points faibles de la charte, la législature recommence de faire des lois spéciales ; le zèle civil se refroidit et permet à de mauvais citoyens de se glisser dans les postes importants ; les questions fédérales font oublier aux élections municipales ce que l'on devrait toujours considérer comme la question unique, c'est-à-dire le caractère et l'intelligence des candidats aux diverses fonctions. Tout cela est décourageant. Cependant ceux qui étudient l'histoire municipale des dernières décades avouent que l'on fait des progrès pour le mieux depuis trente-cinq ans. Les nouveaux systèmes de gouvernement sont supérieurs aux anciens. Les coquins sont moins audacieux. Les bons citoyens sont plus actifs. L'esprit de parti peut encore être prédominant et pervertir la politique municipale, mais on voit plus clairement le mal qu'il fait, et le nombre des citoyens qui le combattent s'accroît de jour en jour. C'est dans l'accroissement de ce nombre et dans le développement d'un sentiment plus fort des devoirs civiques, plus encore que dans un changement du mécanisme, que l'on trouvera enfin —, du moins il faut l'espérer —, la réforme des gouvernements des cités.

# CHAPITRE LII

## LE GOUVERNEMENT MUNICIPAL DES ETATS-UNIS CONSIDÉRÉ A UN POINT DE VUE AMÉRICAIN (1)

*Par l'honorable* SETH LOW *président du Colombia College, New-York, et ancien maire de la cité de Brooklyn.*

Une cité des Etats-Unis est une chose tout à fait différente d'une cité, au sens technique du mot, dans le sens qu'on donne à ce mot en Angleterre. En Angleterre, une cité est ordinairement une ville qui a encore ou a eu un évêché (2). Le chef du gouvernement de la cité en Angleterre c'est le maire, mais beaucoup de bourgs qui ne sont pas des cités sont également gouvernés par un maire. Aux Etats-Unis, une cité est une ville qui a reçu de la législature de son Etat une charte qui lui confère le titre de cité. En Amérique, il n'y a rien qui corresponde au bourg anglais. Si l'on entre, aux Etats-Unis, dans une ville qui a un maire, on peut être à peu près certain que c'est une cité ; cependant, il y a çà et là des villages incorporés qui ont un maire.

(1) Ce chapitre est la propriété littéraire de l'auteur, Seth Low (1888).

(2) En Ecosse, où il n'y a pas eu d'évêques depuis la révolution, Edimbourg, Glasgow, Aberdeen et depuis 1889 Dundee, sont désignées sous le nom de cités. En Angleterre, on appelle Westminster une cité ; mais il y a eu pendant quelque temps un évêque.

Les Européens qui étudient les systèmes politiques et qui désirent comprendre le problème du gouvernement aux Etats-Unis, qu'il s'agisse de gouvernement des cités ou de toute autre forme de gouvernement, doivent d'abord se placer, s'ils le peuvent, à un point de vue entièrement opposé à celui auquel ils sont habitués. Ceci ne s'applique guère moins aux étudiants anglais qu'à ceux du continent. En Angleterre, comme sur le continent, le gouvernement est toujours descendu, depuis plusieurs siècles, des hautes classes de la société. Jusqu'à ces dernières années, les peuples de l'Europe ont accepté, presque sans protestation, l'idée qu'il faut des classes dirigeantes, et que la grande majorité des hommes doit être gouvernée. La Révolution française a sans doute modifié partout cette idée, et surtout en France, mais, même en France, le sentiment public est encore sur cette question la résultante d'un conflit d'opinions. Aux Etats-Unis, cette idée n'existe pas, et, ce qui n'est guère moins important, elle n'a jamais existé. On n'admet aucune distinction entre les classes dirigeantes et les classes dirigées, et le problème du gouvernement n'est ici qu'un effort, de la part de la société en masse, pour apprendre et pour s'appliquer à elle-même l'art du gouvernement. Quand on a cette idée présente à l'esprit, on comprend facilement que le flot de l'immigration aux Etats-Unis soit une cause de trouble. Les immigrants viennent de plusieurs pays, et ils appartiennent en grande partie aux classes qui ont été gouvernées depuis des siècles dans leur pays d'origine. Arrivés en Amérique, ils ne tardent pas à devenir citoyens d'une société qui se charge de se gouverner elle-même. Quelque bien disposés qu'ils soient en général, ils n'ont pas été habitués à se gouverner eux-mêmes, et ils ne partagent pas toujours les idées que renferme la Constitution des Etat-Unis. Cet élément étranger s'établit en majorité dans les cités. On estime qu'il y a dans la cité de New-York 80 % des habitants qui sont nés à l'étranger ou

qui descendent de parents étrangers. Par conséquent, dans une cité comme New-York, on propose le problème de l'étude et de l'application de l'art du gouvernement à une population qui n'a presque pas d'expérience. Dans beaucoup de cités des Etats-Unis, dans presque toutes même, la population n'est pas seulement inexpérimentée en fait de gouvernement autonome, elle n'est même pas homogène. Ainsi, une cité américaine se trouve en face de la nécessité d'instruire dans l'art du gouvernement une population nombreuse et qui s'accroît rapidement, et elle est de plus obligée de s'assimiler en même temps des éléments très divers pour en faire un groupement américain. Une seule de ces fonctions n'irait pas sans de grandes difficultés ; lorsqu'elles se trouvent côte à côte, le problème devient encore plus difficile pour chacune des deux. Mais quand elles sont réunies, les cités américaines ont à résoudre un problème que ne connaissent point les cités du Royaume-Uni ou de l'Europe.

La cité américaine a eu à résoudre des problèmes que n'ont pas connus les cités du Vieux Monde. A l'exception de Boston, de Philadelphie, de Baltimore, de la Nouvelle-Orléans et de New-York, il n'y a point de cité américaine importante dont l'origine remonte même au commencement de la colonisation du pays. Les cités américaines se sont accrues avec une rapidité dont on ne trouve guère d'exemples dans le Vieux Monde. Londres, par l'étendue de son accroissement mais non dans les mêmes proportions, Berlin depuis 1870 et Rome pendant les dernières années, sont peut-être les seules villes d'Europe qui aient eu à compter avec cet accroissement rapide à un degré à peu près équivalent. Mais Londres, Berlin et Rome sont le siège du gouvernement national, qui les a aidées et guidées plus ou moins dans leur développement. Dans toutes ces villes, il y avait un moyen de richesse avant le commencement de ce grand et rapide accroissement. En Amérique, il a fallu faire de rien et en quelques années une grande

cité. Il n'y a pas eu un moyen de richesse pour servir de base à l'édifice que chaque nouvelle année agrandissait. Dans ces conditions, on s'est naturellement adressé au crédit public dont on a usé et abusé. La cité de Brooklyn et la cité de Chicago, qui ont chacune près d'un million d'habitants (1882), n'ont guère plus de cinquante ans d'existence (1). Pendant cette courte période, tout a été construit sur des terrains qui étaient auparavant des champs. Les maisons où l'on habite, les travaux nécessaires pour la distribution de l'eau, les rues et le pavage des rues, les égouts, tout ce qui constitue la partie permanente d'une cité, tout a été fait à mesure que la ville croissait d'année en année avec une rapidité extraordinaire. A ces travaux il faut ajouter les écoles publiques, les parcs publics, et pour Brooklyn, le grand pont qui relie cette cité à New-York, et dont Brooklyn a payé les deux tiers. A ce point de vue, il me semble qu'il faut moins s'étonner des nombreux défauts que l'on peut reprocher justement aux cités américaines, que du peu de temps qui a été nécessaire pour obtenir de si merveilleux résultats. La nécessité de faire tant de choses si vite a été désavantageuse pour la cité américaine de deux manières. D'abord, on a été forcé de dépenser sans compter pour obtenir rapidement des résultats dont l'urgence était évidente. C'est précisément dans des cas analogues que les hommes d'affaires les plus expérimentés font de grandes erreurs, et sont exposés aux folles dépenses et au gaspillage. Les Américains sincères avouent que leurs cités ont eu à souffrir de ce côté, non seulement parce que leurs élus et leurs fonctionnaires ont fait de folles dépenses, mais aussi parce qu'ils ont été malhonnêtes. Cependant, pour réduire ce reproche à sa juste valeur, il faut tenir compte des conditions générales dans lesquelles les cités se sont trouvées pour faire leurs travaux. Le second désavantage dont ont souffert les cités améri-

(1) Chicago en a plus de 1.000.000 et Brooklyn plus de 900.000.

caines par suite de cet état de choses, ç'a été l'impossibilité de faire face aux dépenses courantes au moment où elles escomptaient abondamment l'avenir pour faire les travaux permanents.

Lorsque les grandes cités américaines auront payé les travaux permanents qui se sont accumulés pendant les cinquante dernières années, et qu'elles n'auront plus à s'occuper que des besoins courants de la population, on peut s'attendre à de grands progrès dans ces questions secondaires. En d'autres termes, le temps est un élément nécessaire pour créer une cité, comme il l'est pour tous les autres grands travaux durables. On juge les cités américaines d'après leur grandeur plutôt que d'après le temps qu'il leur a fallu pour arriver à leur développement actuel. On ne saurait nier que l'on aurait pu produire de meilleurs résultats avec l'argent qui a été dépensé, si l'on avait eu affaire à des hommes parfaitement honnêtes et d'un jugement sûr. Mais pour apprécier intelligemment les imperfections de la cité américaine au point de vue matériel, il faut tenir compte de ces diverses difficultés.

Il y a un autre point sur lequel on peut trouver que la cité américaine n'a pas donné tout ce qu'on en espérait; elle a, d'une façon générale, manqué de prévoyance. Il eût été relativement facile de conserver dans toutes les cités de petits parcs publics, et de les embellir, si l'on avait su en apprécier l'utilité et si l'on avait prévu le développement que ces cités allaient prendre. Les cités de l'Ouest ont probablement moins de reproches de ce genre à se faire que celles qui se trouvent du côté de l'Océan Atlantique. Mais si l'on doit regretter vivement que les Américains ne se soient pas montrés prévoyants, ils n'ont fait après tout que répéter ce qui s'est fait en Europe. Au lieu de pourvoir longtemps à l'avance aux besoins de l'avenir, on embellit les cités en démolissant et en remplaçant partout ce qui existe déjà. En Amérique, ces résultats fâcheux ont eu deux causes principales : d'abord les cités ont été incapables de prévoir

le développement extraordinaire qui les attendait; et, en second lieu, la population a augmenté précisément du côté où l'on supposait qu'elle n'augmenterait pas. On trouve un exemple curieux de ce dernier facteur dans la cité de Washington. On tourna le Capitole du côté du levant, avec l'idée que la population se porterait dans cette direction. En réalité, la cité s'est accrue du côté de l'Ouest, de sorte que le Capitole tourne le dos à la cité et fait face à un district qui est presque inhabité.

Le détail qui produit chez l'étranger l'impression la plus défavorable, dans la plupart des cités américaines, c'est très probablement le pavage défectueux des rues et la malpropreté. A ce point de vue, les cités de l'Europe sont infiniment supérieures à celles de l'Amérique. Mais sous ce rapport, il est juste de faire remarquer que les cités européennes ne sont bien pavées et propres que depuis une trentaine d'années. Quelque misérable que soit actuellement la condition des rues dans la plupart des cités américaines, on ne risque guère de se tromper en disant qu'elle était bien pire il y a dix ans. Cette situation a plusieurs causes qui produisent des difficultés dont sont exemptes les cités européennes. D'abord, la gelée pénètre plus profondément en Amérique et use davantage les pavés de toute façon. En second lieu, les rues sont plus souvent défoncées qu'en Europe pour l'installation des tuyaux de gaz ou de vapeur, et des fils télégraphiques. Mais en dehors de ces difficultés spéciales, la cause fondamentale c'est le manque de crédits suffisants pour mettre les rues en parfait état et pour les entretenir, sous le rapport du pavage et du nettoiement. J'ai donné plus haut la raison de cet état de choses.

Toutes les difficultés qui ont accompagné le développement des cités des Etats-Unis ne sont cependant pas dues à ces causes. Les cités sont d'origine relativement récente aux Etats-Unis, comme les formes de gouvernement. La cité de Boston, par exemple, dans l'Etat de Massachusetts,

n'a obtenu sa charte qu'en 1822, et cependant la colonie fut fondée il y a plus de deux cent cinquante ans. La cité de Brooklyn a reçu sa charte de l'Etat de New-York en 1835. En d'autres termes, le gouvernement de village ou de ville s'est transformé en gouvernement de cité, à mesure que les petites localités devenaient de grands centres. Et ceci nous fait penser à une autre différence entre les cités des Etats-Unis et celles de la Grande-Bretagne. Les grandes cités de l'Angleterre et de l'Europe, à peu d'exceptions près, ont leurs racines dans un passé lointain. Beaucoup de leurs privilèges et des droits que leur donnent leurs chartes furent arrachés à la Couronne au temps de la féodalité. Quelques-uns de ces privilèges existent encore et contribuent à la richesse, à la fierté et à l'influence de la municipalité. La charte d'une cité américaine n'a aucun prestige et n'inspire aucun sentiment particulier. Ce n'est que l'acte juridique qui donne à la population le droit de former une corporation et d'agir en conséquence, et qui définit les devoirs des fonctionnaires. Le motif pour passer du gouvernement de ville au gouvernement de cité a été en général le même partout : on a voulu acquérir le droit d'agir promptement et de profiter du crédit de la localité pour pourvoir à son développement. L'Assemblée primaire de la ville (*town meeting*), à laquelle chaque citoyen prend part, joue admirablement son rôle dans les localités où la population ne dépasse pas un certain chiffre, et quand il ne faut point diriger des affaires publiques trop importantes. Mais, dans tous les Etats, la nécessité de pourvoir efficacement aux besoins de leur développement a poussé les villes, qui croissaient rapidement, à réclamer les pouvoirs que confèrent la transformation en cité, et la création du gouvernement de cité. Ainsi, toute cité a été d'abord une ville, et naturellement la première idée que les Américains se sont faite de la cité n'est autre que celle qu'ils avaient du village et de la ville comme subdivisions locales de la République. Or, les chartes furent faites

comme si les cités étaient de petits Etats. Les Américains apprennent maintenant, après plusieurs années d'une expérience amère, qu'elles sont moins de petits Etats que de grandes corporations. Plusieurs des fautes qui ont marqué le progrès des cités américaines jusqu'à ce jour proviennent de cette fausse conception. Le but essentiel était de créer un gouvernement de cité où aucun fonctionnaire n'aurait le pouvoir de faire beaucoup de mal. Le résultat naturel a été une situation où aucun fonctionnaire ne peut faire beaucoup de bien. En attendant, des gens sans scrupules se sont unis dans un but peu honnête,et l'organisation de la cité les a aidés à faire retomber la responsabilité les uns sur les autres. Plusieurs chartes récentes partent de l'idée beaucoup plus exacte que les cités sont, avant tout, au point de vue de l'organisation gouvernementale, de grandes corporations. On comprend aisément que cette théorie produit de bien meilleurs résultats. Les Américains sont suffisamment habiles dans l'administration des grandes entreprises pour comprendre que, dans des entreprises de ce genre, il faut donner à un homme le pouvoir de diriger les affaires et le droit de choisir ses principaux collaborateurs; ils comprennent que le pouvoir et la responsabilité doivent aller ensemble du haut en bas de l'échelle dans toute organisation d'affaires qui marche bien. Par conséquent, quand on eut bien compris qu'une cité était une corporation d'affaires plutôt qu'une partie intégrante de l'Etat, on cessa de s'opposer à ce que le pouvoir et la responsabilité fussent réunis dans les mêmes mains.

La charte de la cité de Brooklyn est probablement le type le plus avancé que l'on puisse trouver de cette façon de penser. A Brooklyn, la partie exécutive du gouvernement de la cité est représenté par le maire et par les divers chefs des départements. La partie législative se compose d'un Conseil commun de dix-neuf membres, dont douze sont élus par trois districts qui choisissent chacun quatre aldermen, et les sept autres aldermen sont élus par toute la cité

au scrutin de liste. Le peuple élit, en plus du Bureau des aldermen, trois fonctionnaires de la cité : le maire, qui est le chef réel et nominal de la cité, le contrôleur, qui est dans la pratique le teneur de livres de la cité, et le vérificateur dont le contrôle est indispensable pour tous les payements, petits ou grands, que fait la cité. Le maire nomme, à lui seul, sans l'approbation du Conseil commun, tous les chefs exécutifs des départements. Il nomme par exemple le commissaire central, le commandant des pompiers, le commissaire de la santé, l'inspecteur des travaux de la cité, le Conseil judiciaire de la cité, le trésorier, le percepteur, et en général tous ceux qui sont chargés de fonctions exécutives. Ces fonctionnaires nomment, à leur tour, leurs subordonnés, de sorte que le principe de la responsabilité se trouve partout du haut en bas dans le gouvernement de la cité. Le maire nomme aussi le bureau des répartiteurs, le bureau de l'instruction publique et le bureau des élections. Les fonctionnaires exécutifs nommés par le maire sont nommés pour deux ans, c'est-à-dire pour toute la durée de son mandat. Le maire est élu aux élections générales qui ont lieu au mois de novembre ; il entre en fonctions le 1^er^ janvier suivant, et pendant un mois les grands départements de la cité restent entre les mains des hommes que son prédécesseur avait nommés. Le 1^er^ février, le nouveau maire nomme les chefs des départements, et comme ils ne restent en fonctions que pendant la durée de son mandat, chaque maire a la possibilité de s'entourer d'un personnel administratif dont les idées soient entièrement d'accord avec les siennes. Chacun de ces grands départements exécutifs est confié à un seul chef, parce que la charte se conforme entièrement à la théorie d'après laquelle, partout où il y a un travail exécutif à faire, un seul homme doit en être chargé. S'il existe des Conseils de fonctionnaires exécutifs à Brooklyn, c'est parce que le travail qui leur est confié a un caractère discrétionnaire plutôt qu'exécutif. Ces bureaux sont aussi nommés par le maire,

sans l'approbation du bureau des aldermen, mais ils sont nommés pour une période qui ne se termine pas avec le mandat du maire; de sorte qu'un maire ne peut en nommer tous les membres que s'il est élu deux fois par le peuple. En d'autres termes, la charte de Brooklyn, cité de 900.000 habitants, rend le maire entièrement responsable de la direction du gouvernement de la cité, pour la partie exécutive, et, en le rendant responsable, elle n'hésite pas à lui accorder tous les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de ses devoirs. Cette charte a commencé d'avoir son effet le 1er janvier 1882. On s'est aperçu qu'elle avait les mérites et les défauts prévus. Si les fonctionnaires exécutifs sont énergiques, ils peuvent donner satisfaction; s'ils sont faibles, ils peuvent désappointer toutes les espérances. Le peuple est cependant tellement sûr que cette charte est un progrès sur tous les autres systèmes qu'il a essayés, qu'aucune voix ne s'est élevée pour la condamner. Elle a une qualité particulièrement remarquable. On peut faire comprendre facilement au citoyen le plus simple que le caractère du gouvernement de la cité dépend entièrement pendant deux ans de l'homme qui est élu aux fonctions de maire. En conséquence, le nombre des votants a été plus considérable aux élections des maires qu'à celles des gouverneurs de l'Etat. Le gouvernement de la cité bénéficie directement de ce fait qui crée et tient en éveil le sentiment public et qui tend à augmenter l'intérêt que prennent tous les citoyens aux affaires de leur cité. En l'absence d'un passé historique qui entretienne la fierté des citoyens, et en présence des milliers de nouveaux-venus à chaque élection nouvelle, cet effet est particulièrement précieux. On peut même dire que maintenant on vote plus intelligemment qu'autrefois. Le résultat est si important et cependant si simple, qu'on peut en donner une idée même aux gens qui habitent la cité depuis peu de temps. Les mêmes influences décident les hommes qui ont une réelle valeur à briguer le poste de maire, parce que la charte

donne au maire le pouvoir et les moyens de faire quelque chose. Elle fait appel à ce qu'il y a de meilleur chez l'homme et elle l'expose en même temps aux invectives de la critique s'il ne fait pas bien.

Quand il entreprit de mettre cette charte en vigueur, en sa qualité de premier maire à qui ces pouvoirs furent confiés, l'auteur adopta deux principes qu'il croyait être essentiels au succès. D'abord, il résolut de rendre chaque chef de département responsable de ce qui se ferait dans son département ; et, en second lieu, il prit la détermination de ne jamais user du droit de patronage, sauf pour les nominations que la charte l'obligerait, en termes exprès, de faire. Cette attitude à l'égard de ceux qu'il avait nommés eut pour effet de les laisser entièrement libres dans le choix de leurs subordonnés. Puisqu'ils étaient libres, on pouvait les rendre entièrement responsables des résultats. De plus, comme ils ne subissaient point la pression du maire, ils étaient beaucoup plus forts pour résister aux recommandations venues du dehors, qu'ils ne l'auraient été dans le cas contraire. L'attitude du maire, au sujet du patronage, eut encore un autre effet : elle lui attira, à un degré extraordinaire, la confiance du peuple, sans que la question de parti entrât en ligne de compte. Les craintes qu'aurait pu faire naître l'usage des grands pouvoirs accordés au maire par la charte, furent calmées immédiatement.

D'après cette charte, les devoirs du maire peuvent être considérés à trois points de vue différents : premièrement, dans ses rapports avec le travail exécutif de la cité ; dans ses rapports avec le Conseil commun ou la législature locale ; troisièmement, dans ses rapports avec la législature de l'Etat.

L'administration d'une cité ne peut bien remplir son rôle de Pouvoir exécutif qu'autant que le maire a été heureux dans ses nominations et a mis à la tête des départements des hommes capables. Après avoir nommé les

chefs des départements, l'auteur de ce chapitre avait l'habitude de réunir dans son cabinet tous ses chefs exécutifs, une fois par semaine, excepté en été pendant les vacances du Conseil commun. Cette réunion avait plusieurs avantages. Le procès-verbal de la dernière réunion du Conseil commun était soumis à cette Assemblée, et le maire écoutait l'avis du fonctionnaire dont le département pouvait être affecté par une mesure ou une ordonnance proposée par le Conseil. Quand il se présentait une question qui touchait à l'intérêt général de la cité, tous les membres de la réunion la discutaient et apportaient ainsi au maire le concours de leur expérience et de leur jugement. Ces réunions hebdomadaires avaient pour le maire une grande importance, et lui permettaient d'arrêter la ligne de conduite qu'il devait prendre en présence des questions que soulevait le Conseil commun de la cité pendant la durée de son mandat, car toutes les résolutions de cette Assemblée devaient être examinées par le maire, qui les approuvait ou y opposait son veto. Ces réunions des fonctionnaires exécutifs de la cité étaient encore utiles à d'autres points de vue. Elles permettaient à tous les chefs des départements de se connaître personnellement, et elles transformaient le mécanisme du gouvernement de la cité, composé auparavant de départements distincts et indépendants, en une organisation fonctionnant avec une parfaite harmonie et n'ayant qu'un but unique. Le maire exerçait aussi une surveillance sur la marche du travail exécutif en se faisant remettre par les grands départements des rapports trimestriels. Dans une cité américaine, on reçoit tous les jours, au cabinet du maire, des plaintes sur telle ou telle question qui intéresse certains citoyens. On accusait immédiatement réception des plaintes aux personnes qui les faisaient, si elles arrivaient par la poste, et on renvoyait immédiatement ces plaintes au département qu'elles concernaient et qui devait agir en conséquence ou donner des explications. La réponse était envoyée au cabinet du maire et commu-

niquée sans retard à l'auteur de la plainte. Si l'on pouvait remédier à la chose, cette méthode permettait de le faire rapidement ; et si l'on ne le pouvait pas, le citoyen avait au moins la satisfaction de savoir pourquoi. La multiplicité et le caractère de ces plaintes donnaient tous les jours au maire l'occasion de se rendre compte du travail et de l'Etat des départements. Grâce à ces méthodes, le maire était presque aussi bien renseigné sur le travail de chaque département de la cité que l'est le chef d'une grande maison de commerce sur les diverses branches de ses affaires. On peut même pousser plus loin la comparaison. C'est avec la même facilité et avec la même efficacité que le maire pouvait rendre effectifs le pouvoir et l'influence de son cabinet, faire disparaître les abus et suggérer des perfectionnements dans les méthodes.

Les fonctions du maire, dans ses rapports avec le Conseil commun de la cité, se rattachent principalement à l'obligation que lui impose la charte d'approuver ou de désapprouver toutes les résolutions votées par cette Assemblée. Le veto du maire est fatal pour une loi, à moins qu'il ne soit détruit par une majorité des deux tiers des membres du Conseil. Sur les quatre ans pendant lesquels l'auteur fut maire, le Conseil commun eut des idées politiques contraires aux siennes durant trois ans, dans la proportion de quatorze à cinq pendant la moitié de ce temps. Malgré cela, son veto ne fut annulé que deux fois pendant ces quatre années. Deux influences contribuèrent probablement à ce résultat. D'abord, le soin avec lequel, après avoir entendu l'avis des fonctionnaires nommés par lui, le maire prenait position ; et, en second lieu, le refus du maire d'user en quoi que ce fût de son patronage. L'opposition des partis contraires disparut, en grande partie, en présence d'un homme qui ne cherchait jamais son propre intérêt et qui se tenait en dehors des partis. Ces mêmes influences amenèrent le Conseil commun à agir presque toujours de concert avec le maire et à en

adopter les propositions. L'harmonie entre l'Exécutif et la législature de la cité n'était guère moins parfaite pendant ce temps, au grand avantage de la cité, que celle qui existait entre les divers départements exécutifs eux-mêmes.

Les rapports du maire avec la législature de l'Etat eurent des effets extrêmement importants. La charte d'une cité a été faite par la législature, et dépend entièrement de la législature. De même qu'aucune loi n'empêche la législature de rapporter la charte, de même il n'y a point, dans la charte, une seule clause, si insignifiante soit-elle, que la législature ne puisse se proposer de changer. Dans l'Etat de New-York, il n'y a pas de loi générale sur le gouvernement des cités, et l'habitude d'intervenir dans les détails de l'administration est devenue pour la législature une seconde nature. Pendant toute la durée de son mandat, l'auteur fut obligé de s'opposer, à Albany, siège de la législature de l'Etat, aux projets de loi qui accordaient une augmentation de traitement aux sergents de ville et aux pompiers, sans se préoccuper de la situation financière de la cité ou des autres dépenses que la cité était forcée de faire. La législature essaya aussi, une fois, d'écarter de leurs fonctions, par une loi, quelques-uns des fonctionnaires qui avaient été nommés conformément à la charte. Elle essaya encore de créer des postes nouveaux et inutiles, et le maire trouva que ce n'était pas le moindre de ses devoirs de protéger la cité contre les lois peu sages ou malfaisantes de l'Etat. Par une circonstance curieuse, la plupart de ces projets de lois venaient des membres de la législature élus pour représenter les différents districts de la cité elle-même. Les mêmes influences qui faisaient la force de l'administration auprès du Conseil commun, à Brooklyn, faisaient aussi sa force auprès de la législature, à Albany. C'est pourquoi, bien que pendant un ou deux ans le pouvoir de faire des changements ait été à Albany entre les mains du parti contraire, la Chambre n'a adopté, pendant cet intervalle, aucune des lois auxquelles le maire s'est opposé.

La cité est quelquefois obligée de demander des lois pour l'extension de ses pouvoirs, parce que les pouvoirs d'une cité sont strictement définis par la charte ou accordés par des lois spéciales. Par conséquent, quand il faut faire face à une situation imprévue, pour laquelle des moyens ou des pouvoirs extraordinaires sont nécessaires, il faut obtenir de la législature de l'Etat une autorisation particulière. L'auteur a trouvé que son attitude générale, dont il a déjà été question, produisait également dans ce cas d'excellents résultats. Presque tous les bills qu'il a demandés dans l'intérêt de la cité ont été votés, et cela aussi bien par les législatures qui étaient politiquement sympathiques à l'administration que par celles qui ne l'étaient pas. Il n'exagèrerait cependant pas en disant que les plus grandes inquiétudes qu'il a éprouvées pendant la durée de ses fonctions ont eu pour cause l'incertitude et les difficultés de cette lutte annuelle, où il s'agissait d'un côté de défendre les intérêts de la cité et de l'autre de la protéger contre le mal que pouvait lui faire le Pouvoir législatif de l'Etat.

Suivant l'exemple de Brooklyn, la cité de Philadelphie a obtenu, encore plus récemment, une nouvelle charte qui s'éloigne beaucoup, et dans le même sens, des vieilles méthodes. Boston et New-York ont suivi en partie la même voie, au grand avantage des deux cités, mais ni l'une ni l'autre n'est allée aussi loin que Brooklyn ou Philadelphie. Plusieurs petites cités ont obtenu des chartes semblables. Il ne faudrait point supposer que cette nouvelle forme de charte des cités soit uniquement le résultat d'une idée abstraite. Elle est le produit de plusieurs expériences pénibles. Quand les habitants d'une cité s'aperçurent qu'ils n'avaient pas, en fait, le bon gouvernement qu'ils désiraient, l'idée ne leur vint pas tout d'abord que le mal provenait en grande partie de la forme de leur charte ; ou bien, si elle leur vint, le premier effort qu'ils firent pour y porter remède les entraîna à de pires erreurs. Partant

du principe que pour être en sécurité il fallait diviser le pouvoir, ils eurent recours à tous les expédients qui pouvaient produire ce résultat. Ils créèrent, par exemple, des bureaux de police et des bureaux des pompiers, qui se composaient tantôt de trois membres, tantôt de quatre; le terme américain qui désigne ces derniers, c'est le mot non-partisan (indépendants) (1). On supposait qu'un seul individu pourrait être tenté de faire un usage déloyal de son département dans l'intérêt du parti auquel il appartiendrait, mais qu'en l'associant à d'autres de partis différents, cette tendance serait corrigée. Or, il arriva que, le jour où personne en particulier ne put être blamé, l'esprit de parti s'empara de tous les départements. Quand on songe que, dans le gouvernement des Etats-Unis, des départements administratifs immenses, comme le Trésor et les postes, ont toujours été confiés, depuis la fondation du gouvernement fédéral, à un seul individu, il semble étrange que, dans leurs cités, les Américains aient tant hésité à adopter le même principe. C'est probablement parce que la cité est sortie, comme je l'ai indiqué plus haut, de la ville, par suite de l'accroissement de celle-ci. Pour la ville, le principe de la division du pouvoir a généralement servi de base au gouvernement, et il a donné de bons résultats. L'essai de ce même système dans les grandes cités du pays, qui croissent rapidement, a amené, autant que n'importe quel autre élément, les résultats peu satisfaisants qui ont marqué le développement de beaucoup de cités américaines. Telle est du moins l'opinion d'un grand nombre de citoyens. Il n'est pas nécessaire de développer davantage cette pensée dans ce chapitre. L'auteur s'y est arrêté un instant pour montrer que tout ce groupe de difficultés auxquelles les cités américaines ont dû faire face, à cause de leurs chartes défectueuses, ne sont pas

(1) Non-partisan (indépendant) veut dire, dans la pratique, que les deux grands partis sont représentés également dans ces bureaux.

irrémédiables. Le passage d'un système de charte à un autre a été suivi accidentellement d'un effet regrettable. La charte de la cité est l'œuvre de la législature et par conséquent elle reste entièrement soumise au contrôle de la législature. Les nombreux appels adressés à la législature pour obtenir d'elle des amendements de toute sorte ont donné aux législatures de quelques Etats et peut-être de tous, l'habitude d'intervenir constamment dans les détails locaux de l'administration des cités. Cette intervention, qui vient souvent du désir sincère de délivrer une cité de maux accablants, a diminué considérablement le sentiment de la responsabilité chez les fonctionnaires locaux et chez les citoyens eux-mêmes. Un des meilleurs effets de la charte de Brooklyn, c'est qu'elle a aidé à créer dans cette cité un véritable esprit d'autonomie qui est prêt à protester contre toute intervention de l'Etat dans les affaires locales.

Il y a un problème organique qui se rattache aux chartes des cités, et dont la solution paraît être aussi lointaine que jamais en Amérique ; c'est celui qui se rapporte à la partie législative du gouvernement des cités. Dans quelques cités, la partie législative est représentée par deux Assemblées, ou Chambres, qui portent des noms différents dans les diverses cités, et qui présentent les mêmes caractères que les législatures d'Etat, avec une Chambre haute et une Chambre basse. Les exemples les plus frappants de ce genre de gouvernement sont fournis par la cité de Boston et par celle de Philadelphie. Dans toutes les cités de l'Etat de New-York, la partie législative se compose d'une seule Chambre qu'on appelle indifféremment le Bureau des Aldermen ou le Conseil commun. Mais que ces Assemblées se composent de deux Chambres ou d'une seule, elles cessent de donner des résultats satisfaisants le jour où une cité est devenue un peu grande. A l'origine, on avait donné de très grands pouvoirs à ces Assemblées, afin de mettre complètement en œuvre l'idée de l'autonomie locale. En

général, elles ont tellement abusé de ce pouvoir que presque partout leur autorité a été considérablement restreinte. Dans la cité de New-York, on est allé jusqu'à priver le Conseil commun de toutes les fonctions importantes dont il était chargé, on ne lui a laissé que le droit d'accorder des franchises publiques. Jusqu'à quel point les Conseils ont abusé de ce dernier pouvoir, on ne le sait malheureusement que trop. Les pouvoirs enlevés ainsi au Conseil commun sont ordinairement confiés à des Conseils composés des hauts fonctionnaires de la cité. Même dans la cité de New-York, le maire a presque toujours été un homme de bonne réputation et de quelque talent. En général, on trouve dans les cités américaines que plus la circonscription électorale devant laquelle se présente un candidat est grande et plus la fonction est importante, plus ce candidat doit être un homme de valeur. Quel sera le résultat des difficultés que suscite le corps législatif des cités, il est impossible de le dire. Il semble que l'on veuille essayer dans certains endroits de gouverner les cités sans législature locale. Mais il y a tant de questions qui dépendent naturellement de ce Corps législatif, que, jusqu'à ce jour, personne n'a osé défendre cette idée extrême. C'est pourquoi on peut dire avec raison que c'est là le grand problème organique resté jusqu'ici insoluble dans le gouvernement municipal des Etats-Unis. Voilà ce qui montre d'une manière éclatante la justesse de l'idée américaine d'après laquelle il est dangereux, chez les peuples entièrement démocratiques, de donner au corps législatif la suprématie sur le Pouvoir exécutif.

Jusqu'ici, l'auteur a exposé les défauts de la cité américaine, et il s'est efforcé de montrer les difficultés particulières contre lesquelles cette cité a eu à lutter. Il faut ajouter que, malgré ces difficultés, la cité américaine ne va pas en général de mal en pis. On a de bonnes raisons de croire qu'il y a, même dans les grandes cités, une cer-

taine amélioration. Presque partout la vie et la propriété sont plus en sûreté qu'autrefois. Certainement la sécurité n'a pas diminué comme on aurait pu s'y attendre avec l'accroissement des cités. Il eût été impossible d'obtenir que les élections se fissent honnêtement à New-York ou à Brooklyn il y a moins de vingt ans. De nos jours et depuis dix ans, avec le système actuel, toutes les élections sont en somme honnêtes. L'état sanitaire ne devient pas plus mauvais ; au contraire, en général il s'améliore. De sorte que, au fond et en réalité, la marche du progrès est lente, il est vrai, mais constante dans le sens du mieux.

Il n'est pas étonnant qu'un peuple qui fait une expérience de gouvernement des cités, pour lequel il n'y a absolument pas de précédent, dans des conditions d'une difficulté exceptionnelle, tombe, en recherchant des méthodes vraiment bonnes et pratiques, sur des essais coûteux et malheureux. Le progrès ne s'obtient que par ce moyen. Mais il est probable que, dans dix ans d'ici, les Américains ne seront pas moins surpris, en apprenant quelques-uns des scandales de l'époque actuelle dans le gouvernement des cités, qu'ils ne le sont maintenant en présence des efforts que l'on faisait encore il y a vingt-cinq ans, même dans la cité de New-York, pour créer un corps de pompiers volontaires et se mettre ainsi à même de maîtriser les incendies. A mesure que les cités américaines deviennent plus stables, et qu'elles se procurent les matériaux nécessaires à leur fonctionnement, elles se rapprochent de plus en plus des conditions physiques dans lesquelles se trouvent les cités européennes. On peut donc raisonnablement s'attendre à ce que le pavage devienne meilleur et l'état des rues plus satisfaisant à l'avenir. Les cités américaines ont, en général, plus d'eau que les cités européennes, et elles sont plus entreprenantes pour se procurer ce qu'on pourrait appeler en Europe le luxe de la vie de cité, luxe tellement commun en Amérique qu'on le considère presque comme une chose nécessaire. Ceci est

particulièrement vrai de tout ce qui a rapport à l'usage de l'électricité. Il y a plus de fils téléphoniques à New-York et à Brooklyn par exemple que dans tout le Royaume-Uni.

Et, pour donner ici un exemple d'un autre genre des difficultés que rencontre le gouvernement des cités en Amérique, on peut ajouter que la difficulté de placer ces fils sous terre est bien plus grande que dans les cités européennes. Les fils se multiplient constamment et très rapidement ; c'est pourquoi, à peine en a-t-on placé quelques-uns sous le sol, que ceux que l'on a tendus en l'air pendant ce temps paraissent aussi nombreux qu'avant le commencement des travaux souterrains.

On peut donc dire avec justice que si la cité américaine mérite des reproches sévères, elle mérite aussi de grands éloges. Tout le monde admet que le suffrage universel a des défauts, et dans les cités ces défauts deviennent plus évidents. On ne saurait nier que beaucoup des problèmes des cités américaines proviennent de ce facteur, surtout parce que la population des électeurs reçoit continuellement des immigrants étrangers, à qui le temps seul peut apprendre à se mettre en harmonie avec le système américain. Mais parce qu'il y a de l'écume à la surface d'un liquide en ébullition, il ne s'ensuit pas que la matière, ou l'opération à laquelle on soumet cette matière, soit mauvaise en elle-même. Le suffrage universel, tel qu'il existe aux Etats-Unis, n'est pas seulement un grand élément de sécurité à notre époque et pendant la génération actuelle, c'est encore la force éducatrice la plus puissante à laquelle on ait jamais soumis des masses d'hommes.

Dans un pays où la richesse n'est pas une chose héréditaire qui oblige le possesseur à s'intéresser à ses voisins, on conçoit difficilement quel serait l'état de la société si le suffrage universel ne forçait pas ceux qui possèdent à considérer, jusqu'à un certain point du moins, le bien-être de tout le monde.

Il est probable qu'aucun autre système de gouverne-

ment n'aurait mieux réussi, en somme, dans les conditions où se trouvaient les cités américaines. On peut dire à l'avantage des institutions américaines, que, même dans les cités, elles se prêtent avec très peu de frottement, à l'accroissement et au développement de la cité elle-même et à l'assimilation paisible des populations nouvelles ou étrangères. Quels que soient les défauts qui aient accompagné le progrès de ces cités, ceux qui en connaissent l'histoire ne nieront pas que, depuis que le problème a pris sa forme actuelle, on a fait des progrès et des progrès visibles d'une période de dix années à l'autre. Le problème sera toujours très difficile à résoudre, mais, malgré ces difficultés, on a toute sorte de raisons pour être plein d'espoir.

# APPENDICE

## EXTRAITS DE LA CONSTITUTION DE L'ETAT DE CALIFORNIE (1).

Adoptée en convention à Sacramento, le 3 mars 1879 ; soumise au peuple et ratifiée par lui le 7 mai 1879.

### Préambule et déclaration des droits.

#### PRÉAMBULE

Nous, peuple de l'Etat de Californie, reconnaissant envers Dieu tout-puissant de notre liberté, afin de nous assurer de ses bienfaits et de les perpétuer, nous établissons la Constitution suivante :

### ARTICLE Ier

#### DÉCLARATION DES DROITS

*Section* 1. — Tous les hommes sont naturellement libres et indépendants et ont certains droits inaliénables, parmi lesquels sont ceux de jouir de la vie et de la liberté et de les défendre ; d'acquérir, de posséder et de protéger la propriété ; de rechercher et de se procurer la sécurité et le bonheur.

*Section* 2. — Tout pouvoir politique réside dans le

(1) Je tire ces extraits (étant incapable de trouver la place pour le document tout entier) de l'édition officielle de 1887 qui contient quelques amendements faits depuis 1879.

peuple. Le Gouvernement est institué pour la protection, la sécurité et le bien du peuple qui a le droit de le modifier ou de le réformer chaque fois que l'intérêt public le demande.

*Section* 3. — L'Etat de Californie est une partie inséparable de l'Union américaine et la Constitution des Etats-Unis est la loi suprême du pays.

*Section* 4. — Le libre exercice d'un culte et le droit d'avoir une confession religieuse seront à jamais garantis dans cet Etat, sans distinction ou préférence, et nul ne sera disqualifié pour être témoin ou juré à cause de ses croyances religieuses ; mais la liberté de conscience, ainsi assurée, ne sera pas interprétée de façon à excuser le dérèglement ou à justifier des pratiques incompatibles avec la tranquillité ou la sécurité de l'Etat.

*Section* 5. — Le privilège du *writ of habeas corpus* ne sera pas suspendu à moins que, en cas de rébellion ou d'invasion, la sécurité publique ne demande cette suspension.

*Section* 6. — Toute personne aura la faculté de fournir une caution suffisante excepté pour les crimes lorsque les preuves seront évidentes ou les présomptions grandes. Une caution exagérée ne sera pas exigée et des amendes exagérées ne seront pas imposées. Les peines cruelles ou extraordinaires ne seront pas infligées. Les témoins ne seront pas retenus trop longtemps et ils ne seront pas enfermés dans un local où seront emprisonnés des criminels.

*Section* 7. — Le droit d'être jugé par un jury sera assuré à tous et restera inviolable ; mais dans les actions au civil, les trois quarts du jury peuvent prononcer un verdict. Le jugement par le jury peut être écarté dans toutes les affaires criminelles n'ayant pas la gravité d'un crime capital, avec le consentement des parties, exprimé en audience publique, et dans les matières civiles, avec le consentement des parties signifié de la façon prescrite par la loi. Dans les actions au civil et dans les cas de délit, le jury peut se composer de douze membres ou de n'importe quel nombre infé-

rieur à douze et accepté par les parties en audience publique.

*Section* 8. — Les délits, qui jusqu'ici devaient être poursuivis à la suite d'une accusation du grand jury, seront poursuivis à la suite d'une dénonciation après interrogatoire et emprisonnement par un magistrat, ou à la suite d'une accusation du jury avec ou sans interrogatoire ou emprisonnement, comme il pourra être prescrit par la loi. Un grand jury sera désigné et convoqué au moins une fois l'an dans chaque comté.

*Section* 9. — Chaque citoyen peut librement parler, écrire et publier ses opinions sur toutes les questions, mais il est responsable de l'abus de ce droit; et aucune loi ne devra être votée pour restreindre ou diminuer la liberté de la parole ou de la presse. Dans toutes les actions intentées pour diffamation par écrit, la vérité peut être prouvée au jury, et s'il apparaît au jury que la chose qu'on poursuit comme diffamatoire est exacte, a été publiée avec de bonnes intentions et dans un but légitime, la partie sera acquittée, et le jury aura le droit de se prononcer sur la loi et sur le fait.

Les accusations déférées à la Cour par le grand jury ou les dénonciations pour des publications dans les journaux seront jugées dans le comté où ces journaux auront leurs bureaux ou dans le comté où la partie qui se croit diffamée résidait à l'époque de la publication alléguée, à moins que le lieu du procès ne soit changé pour des raisons valables.

*Section* 10. — Le peuple aura le droit de se réunir librement pour discuter sur le bien commun, pour donner des instructions à leurs représentants et pour adresser des pétitions aux Chambres afin d'obtenir le redressement des griefs.

*Section* 11. — Toutes les lois d'un caractère général auront une application uniforme.

*Section* 12. — Le pouvoir militaire sera subordonné au

pouvoir civil. En temps de paix, il ne sera pas entretenu d'armée permanente par cet Etat, et jamais, en temps de paix, un soldat ne sera cantonné dans une maison sans le consentement du propriétaire. En temps de guerre non plus, si ce n'est de la manière prescrite par la loi.

*Section* 13. — Dans les actions au criminel et devant tout tribunal, la partie accusée aura le droit d'être jugée rapidement et publiquement; elle aura droit aux sommations du tribunal pour exiger la présence des témoins à décharge et elle pourra paraître et se défendre en personne ou par avocat. Nul ne sera emprisonné deux fois pour le même délit ni ne sera obligé dans n'importe quel cas de crime d'être témoin contre lui-même ; nul ne sera mis à mort, privé de la liberté ou de la propriété, sans que la procédure légale ait été suivie. La législature aura le pouvoir de voter des règlements pour recevoir, en présence de l'accusé et de son avocat, la déposition des témoins dans les affaires criminelles autres que les cas d'homicide, lorsqu'il y a raison de croire que le témoin, par impossibilité ou pour d'autres causes, n'assistera pas au procès.

*Section* 14. — La propriété privée ne sera pas prise ou endommagée pour l'usage public si une juste et préalable indemnité qui sera donnée au propriétaire, ou au tribunal pour la remettre au propriétaire. Aucune corporation autre que le corps municipal ne pourra s'arroger un droit de passage, avant d'avoir donné pour cela, au propriétaire, une pleine compensation en espèces ou d'avoir versé au tribunal cette même somme pour qu'elle soit remise au propriétaire, sans avoir égard aux avantages provenant d'améliorations proposées par ces corporations. Ces indemnités seront fixées par un jury à moins que le jury ne soit écarté, comme dans d'autres affaires civiles d'un *Court of record*, comme il sera prescrit par la loi.

*Section* 15. — Nul ne sera emprisonné pour dette dans une action au civil, ni pendant les poursuites, ni après, sauf dans le cas de fraude, ni dans des actions au civil

pour dommages, à moins qu'il ne s'agisse d'atteintes volontaires à la personne ou à la propriété. Nul ne sera emprisonné en temps de paix pour une amende encourue en tant que membre de la milice.

*Section* 16. — Aucun *bill of attainder*, aucune loi *ex post facto*, aucune loi diminuant les obligations des contrats ne sera votée.

*Section* 17. — Les étrangers de race blanche ou descendants d'Africains, réunissant les conditions pour devenir citoyens des Etats-Unis, selon les lois de naturalisation qui y sont en vigueur, auront, tant qu'ils seront résidents *bona fide* de cet Etat, les mêmes droits, quant à l'acquisition, la possession, la jouissance, la transmission et l'héritage de la propriété, que les citoyens nés dans le pays.

*Section* 18. — Ni l'esclavage, ni la servitude involontaire, à moins que ce ne soit à titre de punition d'un crime, ne seront jamais tolérés dans cet Etat.

*Section* 19. — Le droit qu'ont les individus d'être pour leur personne, leurs maisons, leurs papiers et leurs biens, à l'abri des saisies et des perquisitions non justifiées, ne sera pas violé. Et aucun mandat ne sera délivré si ce n'est sur de fortes présomptions, appuyées par un serment ou par une affirmation qui indique d'une façon particulière l'endroit où l'on pourra faire la perquisition et les personnes ou les choses à saisir.

*Section* 20. — La trahison contre l'Etat ne consistera qu'à faire la guerre contre lui, se joindre à ses ennemis, à leur prêter appui et soutien. Nul ne sera condamné pour trahison, que sur le témoignage de deux personnes ayant vu le même commencement d'exécution ou sur aveu en audience publique.

*Section* 21. — Aucuns privilèges ou immunités spéciaux ne seront jamais accordés s'ils ne peuvent être modifiés, rappelés ou annulés par la Législature et il ne sera accordé à aucun citoyen ou à aucune catégorie de citoyens des pri-

vilèges ou des immunités qui, aux mêmes conditions, ne seront pas accordés à tous les citoyens.

*Section* 22. — Les clauses de cette Constitution sont impératives et prohibitives, à moins que des termes formels, elles ne leur donne un autre caractère.

*Section* 23. — Cette énumération des droits ne doit pas être entendue comme diminuant ou niant les autres droits dont le peuple jouit.

*Section* 24. — Un titre de possession ne sera jamais nécessaire pour voter ou pour occuper une fonction publique.

## ARTICLE IV

### DÉPARTEMENT LÉGISLATIF

*Section* 25. — La Législature ne votera de lois spéciales ou locales dans aucun des cas énumérés ci-dessous, savoir :

1° Pour régler la juridiction et les fonctions des juges de paix, des juges de police et des *constables*.

2° Pour la répression des crimes et délits.

3° Pour régler la procédure des cours de justice.

4° Pour introduire des changements dans la juridiction en matière d'actions civiles ou criminelles.

5° Pour accorder le divorce.

6° Pour changer le nom des personnes ou des localités.

7° Pour autoriser à tracer, ouvrir, modifier, maintenir ou abandonner des chemins, des routes, des rues, des allées, des terrains communaux, des parcs, des cimetières ou des propriétés publiques n'appartenant pas à l'Etat.

8° Pour convoquer et faire siéger les grands et les petits jurys et pour pourvoir à leur indemnisation.

9° Pour régler les affaires du comté et de la commune et l'élection des fonctionnaires du comté ou de la commune.

10° Pour la répartition et la perception des impôts.

11° Pour réglementer les élections ou pour désigner les lieux du scrutin, sauf dans l'organisation de nouveaux comtés.

12° Touchant les propriétés des personnes décédées, des mineurs ou d'autres personnes frappées d'incapacités légales.

13° Pour étendre le délai de la perception des impôts.

14° Pour rendre valables des contrats, testaments ou autres actes sans valeur.

15° Pour rembourser de l'argent versé au Trésor de l'Etat.

16° Pour annuler ou éteindre, en tout ou en partie, les dettes, les responsabilités ou les obligations d'une corporation ou d'un individu vis-à-vis de cet Etat, ou vis-à-vis d'un corps municipal de cet Etat.

17° Pour émanciper un mineur on l'autorise à vendre, louer ou grever sa propriété.

18° Pour légaliser, sauf ceux qui seront contre l'Etat, les actes non autorisés ou sans valeur de tout fonctionnaire.

19° Pour accorder à une corporation, à une association, ou à un individu, un droit, une immunité ou un privilège, spéciaux ou exclusifs.

20° Pour exempter la propriété des impôts.

21° Pour changer le siège du gouvernement du comté.

22° Pour rendre leurs droits civils à des personnes condamnées à des peines infamantes.

23° Pour régler le taux de l'intérêt.

24° Pour autoriser la création, l'extension ou la diminution de nantissements.

25° Pour donner des chartes ou des privilèges pour des bacs, des ponts ou des chemins.

26° Pour faire remise d'amendes, de peine et de confiscations.

27° Pour pourvoir à la direction d'écoles communes.

28° Pour créer des emplois ou pour établir le pouvoir

ou les fonctions des fonctionnaires dans les comtés, dans les cités, dans les cités et les comtés, dans les villes, dans les élections, et dans les districts scolaires.

29° Touchant le tarif des droits ou le salaire d'un fonctionnaire.

30° Pour modifier la loi de descendance et de successions.

31° Pour autoriser l'adoption ou la légitimation d'enfants.

32° Pour la prescription des actions civiles ou criminelles.

33° Dans tous les autres cas où on peut appliquer une loi générale.

*Section* 26. — La Législature n'aura pas le pouvoir d'autoriser des loteries ni des entreprises charitables *yift enterprises* quel qu'en soit le but, et elles voteront des lois pour interdire, dans cet Etat, la vente de tickets de toute sorte de loteries ou d'entreprises de même nature. La Législature votera des lois pour régler ou interdire l'achat ou la vente des actions du capital d'une compagnie, dans les banques, bourses ou marchés placés sous le contrôle d'une société. Tout contrat pour la vente des actions d'un capital d'une compagnie ou d'une société, soit au comptant, soit à terme, sera nul, et la somme payée à la suite de ces contrats pourra être recouvrée par la partie qui l'a payée au moyen d'une action portée devant le tribunal compétent.

*Section* 35. — Toute personne qui cherchera à influencer le vote d'un membre de la législature, par corruption, promesse d'une récompense, intimidation, ou tout autre moyen malhonnête, sera coupable de *lobbying* que la présente Constitution déclare être un crime ; et la Législature fera des lois pour la répression de ce crime. Tout membre de la Législature qui aura été influencé dans son vote ou dans sa conduite dans une affaire soumise à la Législature, par une récompense, ou par la promesse d'une récompense, sera coupable de crime, et s'il en est con-

vaincu, en outre des peines qui pourront lui être infligées d'après la loi, il sera privé de ses droits électoraux et ne pourra plus jamais occuper une fonction ou un emploi public. Toute personne peut être obligée de témoigner dans une enquête légale ou une poursuite judiciaire contre une personne accusée d'avoir commis le délit de corruption ou de s'être laissé influencer dans son vote ou dans son attitude, comme membre de la Législature, par une récompense ou une promesse de récompense. Il ne lui sera pas permis de retenir sa déposition, sous prétexte qu'elle peut l'incriminer lui-même ou l'exposer au déshonneur public. Mais une telle déposition ne sera pas par la suite retournée contre lui dans une poursuite judiciaire, sauf dans le cas de faux témoignage.

## ARTICLE XII

### CORPORATIONS

*Section* 1. — Les corporations peuvent se former en vertu des lois générales ; elles ne seront pas créées par loi spéciale. Toutes les lois actuellement en vigueur dans cet Etat et concernant les corporations et toutes les lois qui pourront par la suite être votées, conformément à cette section, peuvent être modifiées de temps en temps ou abrogées.

*Section* 2. — Les impôts des corporations seront garantis par la responsabilité individuelle des associés ou par tous autres moyens qui pourront être indiqués par la loi.

*Section* 3. — Tout actionnaire d'une corporation ou d'une société par actions sera individuellement et personnellement responsable dans les dettes et engagements contractés par elle, pendant le temps qu'il était actionnaire, selon une proportion établie d'après le rapport qui existe entre le montant des actions qu'il possède et le capital souscrit de la corporation ou de la société. Les di-

recteurs ou administrateurs d'une corporation ou d'une société par actions seront conjointement et individuellement responsables envers les créanciers et les actionnaires pour toutes les sommes détournées ou mal employées par les agents de ces corporations ou de ces sociétés par actions, pendant le temps où ils étaient en fonctions.

*Section* 4. — Le mot corporation, tel qu'il est employé dans cet article, doit être entendu comme comprenant toutes les sociétés et toutes les compagnies par actions ayant quelque pouvoir ou quelque privilège que n'ont pas les individus ou les sociétés. Toutes les corporations auront le droit de poursuivre et pourront être poursuivies, devant tous les tribunaux, dans les mêmes cas que l'individu.

*Section* 5. — Les Chambres n'auront pas le pouvoir de voter des lois pour accorder un privilège à une banque, mais des corporations ou des compagnies peuvent se former dans ce but, selon les lois générales. Aucune corporation, aucune compagnie, aucun individu ne pourra émettre ou faire circuler, comme argent, que la monnaie légale des Etats-Unis.

*Section* 6. — Tous les privilèges, concessions, franchises existants, soit spéciaux, soit exclusifs, sous lesquels une organisation véritable et *bona fide* n'aura pas été faite, et dont les affaires n'auront pas été commencées réellement à l'époque de l'adoption de cette Constitution, n'auront, à partir de ce moment, aucune valeur.

*Section* 7. — La Législature n'étendra aucune franchise ou privilège et ne relèvera de la déchéance des franchises ou des privilèges des corporations existantes ou de celles qui pourront se créer conformément aux lois de cet Etat.

*Section* 8. — L'exercice du droit de domaine éminent ne sera jamais limité ou interprété de façon à empêcher la Législature de prendre la propriété ou d'enlever les franchises aux compagnies incorporées, et de les obliger

à se soumettre aux usages communs, aussi bien que la propriété de l'individu. L'exercice du droit de la police de l'Etat ne sera jamais limité ou interprété de façon à permettre aux corporations de conduire leurs affaires de façon à enfreindre les droits des individus ou à nuire à la prospérité générale de l'Etat.

*Section* 9. — Aucune corporation ne s'engagera dans une affaire autre que celle qui est expressément autorisée par sa charte ou par la loi d'après laquelle elle aura été ou pourra, par la suite, être organisée ; elle ne pourra garder non plus, pour une période de plus de cinq ans, d'autres immeubles que ceux qui pourront lui être nécessaires pour faire ses affaires.

*Section* 10. — La Législature ne votera pas de loi autorisant le bail ou l'aliénation d'une franchise de façon à dégager la franchise ou la propriété que cette franchise permet d'avoir, des responsabilités du bailleur ou de celui qui fait l'aliénation, du preneur ou du concessionnaire, responsabilités contractées ou encourues durant l'opération, l'emploi ou la jouissance de cette franchise ou d'un des privilèges qu'elle accorde.

*Section* 11. — Aucune corporation n'émettra d'actions ou d'obligations si ce n'est en échange d'argent versé, de travail fait ou de propriété réellement reçue, et toute augmentation fictive du capital ou des dettes sera nulle. Le capital et le montant des obligations d'une corporation ne seront augmentés que conformément aux lois générales; ils ne le seront pas non plus sans que le consentement des personnes possédant la plus grande partie du capital, soit donné dans une réunion tenue dans ce but et annoncée soixante jours à l'avance, ainsi qu'il pourra en être décidé par la loi.

*Section* 12. — Dans toutes les élections des directeurs ou des administrateurs d'une corporation, chaque actionnaire aura le droit de voter en personne ou par procuration et il disposera d'autant de voix qu'il possède d'actions.

Il pourra les répartir sur autant de personnes qu'il y aura de directeurs ou d'administrateurs à élire, ou bien les réunir sur un seul candidat et lui donner par conséquent un nombre de voix égal au produit du nombre de directeurs à élire par le nombre d'actions possédées, ou bien encore les répartir, d'après le même principe, sur autant de candidats qu'il jugera à propos de choisir. Les directeurs ou administrateurs ne seront élus d'aucune autre façon ; toutefois, les membres des sociétés coopératives de l'agriculture, du commerce ou de l'industrie pourront voter sur toutes les questions concernant ces sociétés de la façon prescrite par la loi.

*Section* 13. — L'Etat ne pourra en aucune façon prêter son crédit ; il ne pourra souscrire au capital d'aucune compagnie, corporation ou société, ni y être intéressé.

*Section* 14. — Toute corporation, autre que les associations d'enseignement, les associations religieuses et charitables, organisée dans cet Etat et y faisant des affaires, aura et occupera un bureau dans cet Etat, pour la conduite des affaires. Les transports de capital y seront faits ; on y tiendra des livres que pourront inspecter toutes les personnes intéressées à la corporation ainsi que les commissions législatives ; on y inscrira le montant du capital souscrit, le nom des souscripteurs ; le nom des actionnaires, le montant respectif de leurs actions ; le montant du capital versé, le nom de ceux qui l'ont versé ; les transports de capital ; le montant de son actif et de son passif ; le nom, l'adresse de ses agents.

*Section* 15. — Aucune corporation, organisée en dehors des limites de cet Etat, ne sera autorisée à faire, dans cet Etat, des affaires dans des conditions plus favorables que celles qui sont prescrites par la loi aux corporations semblables organisées sous les lois de cet Etat.

*Section* 16. — On peut poursuivre une corporation ou une compagnie dans le comté où s'est fait le contrat ou bien là où il doit être exécuté, ou bien là où se trouvent

les obligations ou les responsabilités, ou bien encore là où le dommage a été commis. On peut aussi la poursuivre dans le comté où se trouve la plus importante maison d'affaires et le tribunal a le pouvoir de changer le lieu du jugement comme dans tout autre cas.

*Section* 17. — Toutes les compagnies de chemins de fer, de canaux, ou d'autres moyens de transports sont déclarées assimilées aux voituriers publics et soumises au contrôle législatif. Toute société ou compagnie de transport, organisée selon les lois de cet Etat, aura le droit de se relier à la frontière, avec les chemins de fer des autres Etats. Chaque compagnie de chemin de fer aura le droit de traverser avec sa voie, toute autre voie, de la croiser, de s'y relier, et elle devra recevoir et transporter, sans retard ni distinction, les passagers, le chargement et les voitures de l'autre compagnie.

*Section* 18. — Aucun président, directeur, agent ou employé d'une compagnie de chemin de fer ou de canal ne sera intéressé directement ou indirectement — en fournissant le matériel ou les approvisionnements, ou en participant au transport comme voiturier public de marchandises ou de voyageurs — à l'exploitation possédée, affermée, dirigée ou exploitée par cette compagnie. Il ne pourra avoir d'autre intérêt dans l'entreprise de transport que celui que donne naturellement la propriété d'une partie du capital.

*Section* 19. — Aucune compagnie de transport n'accordera de permis gratuit, de permis ou de billets à prix réduits à une personne occupant un poste d'honneur, de confiance ou un poste rémunérateur dans l'Etat; et l'acceptation de pareil permis ou billet par un membre de la Législature ou par un fonctionnaire public autre que le commissaire des chemins de fer, entraînera la perte de son emploi.

*Section* 20. — Aucune compagnie de chemin de fer, ou autre voiturier public ne s'unira ni ne passera de con-

trat avec les propriétaires de navires quittant un port de cet Etat ou y arrivant, ou avec un voiturier public, si d'après cette union ou ce contrat, les bénéfices de celui qui fait les transports doivent être partagés avec quelqu'un qui ne les fait pas. Chaque fois qu'une compagnie de chemin de fer, dans le but de faire concurrence à un autre voiturier public, réduira les tarifs de transport des marchandises ou des voyageurs, ces tarifs réduits ne pourront être augmentés sans le consentement de l'autorité gouvernementale qui sera investie du pouvoir de régler les prix des places et les frets.

*Section* 21. — Aucune distinction dans les frais ou les facilités de transport ne sera faite par les compagnies de chemins de fer ou par toute autre compagnie de transport, entre les localités ou les personnes, ou dans les facilités de transport des mêmes catégories de marchandises ou de voyageurs à l'intérieur de cet Etat, en provenance ou à destination d'un autre Etat. Les personnes ou les marchandises transportées par une compagnie de chemin de fer, par toute autre compagnie ou par un individu, pourront être déposées à n'importe quelle gare, endroit de débarquement ou port, à des prix ne dépassant pas les prix de transport, de personnes ou de marchandises de la même classe, allant dans la même direction, à une gare, endroit de débarquement ou port plus éloignés. Des billets d'excursion ou des billets d'abonnement pourront être délivrés à des prix spéciaux.

*Section* 22. — L'Etat sera divisé en trois districts aussi égaux en population que possible ; dans chacun de ces districts il sera élu par les électeurs qui réunissent les conditions requises, et à l'époque ordinaire des élections du gouvernement, un commissaire des chemins de fer dont le traitement sera fixé par la loi et dont les fonctions dureront quatre ans ; à partir du premier lundi de janvier après leur élection. Les commissaires devront être électeurs de cet Etat et du district où ils auront été élus ; ils ne seront

intéressés dans aucune compagnie de chemin de fer ou autre société de transport, soit comme actionnaires, créanciers, agents, avocats ou employés. Les décisions de la majorité de ces commissaires seront considérées comme des décisions de la Commission tout entière. Ces commissaires pourront — et ce sera une de leurs fonctions — fixer le tarif des frais de transport des voyageurs et des marchandises par chemins de fer ou par d'autres compagnies de transport; ils devront publier de temps en temps ces tarifs ainsi que les modifications qu'ils y introduiront. Ils examineront les livres, les registres et les papiers de toutes les compagnies de chemins de fer et de transport; et par suite ils auront le pouvoir de lancer des assignations et autres sommations nécessaires. Ils devront se prononcer sur les réclamations faites contre toute compagnie de transport, faire venir les individus et les documents, faire prêter serment, recevoir les témoignages, punir le mépris de leurs ordres et de leurs sommations de la même manière et au même degré que les Cours de record, faire exécuter leurs décisions, réprimer les abus par l'intermédiaire des tribunaux. Ces commissaires prescriront un système uniforme de tenue des livres à toutes les sociétés ou compagnies. Toute compagnie de transport qui négligera ou refusera de se conformer aux tarifs établis par les commissaires, qui aura des tarifs plus élevés, qui négligera de tenir ses livres selon le système prescrit par la Commission, sera condamnée à une amende ne dépassant pas 20.000 dollars pour chaque contravention. Tout agent ou employé de ces compagnies ou corporations qui demandera ou touchera un traitement plus élevé que le traitement fixé, ou qui en quelque façon violera les règlements de cette section, sera condamné à une amende ne dépassant pas 5.000 dollars ou sera emprisonné dans le comté pendant une année au maximum. Dans toute discussion, civile ou criminelle, le tarif des prix des places et des frets fixé par la Commission sera considéré comme indiscutablement juste

et raisonnable, et, dans une action intentée contre une corporation ou compagnie pour obtenir des dommages pour les pertes causées par des tarifs excessifs, le plaignant, en outre du dommage, pourra obtenir une indemnité exemplaire, que les juges ou le jury jugeront à propos d'accorder. La Commission fera tous les ans au Gouverneur un rapport sur son administration et sur les faits qui pourront être considérés comme importants. Rien, dans cette section, n'empêchera l'individu d'intenter un procès à une compagnie. La législature peut, en outre des peines ici prescrites, assurer l'exécution de cet article en retirant aux compagnies leurs privilèges ou par d'autres moyens; elles peuvent conférer de plus grands pouvoirs aux commissaires afin de leur permettre d'exercer les fonctions qui leur sont imposées par cette section et par la section précédente. La Législature pourra, à une majorité des deux tiers des membres dans chacune des Chambres relever un ou plusieurs commissaires de leurs fonctions pour avoir abandonné son poste, pour s'être laissé corrompre, ou pour incapacité ; et chaque fois que, pour une cause quelconque, il se produira une vacance à la Commission, le gouverneur y pourvoira par la nomination d'une personne capable. Cette personne conservera ses fonctions jusqu'à l'expiration de la période et jusqu'à ce que son successeur soit élu et installé.

*Section* 24. — La Législature votera toutes les lois nécessaires pour l'exécution des dispositions contenues dans cet article.

## ARTICLE XIII

### REVENUS ET IMPOTS

*Section* 1. — Toute propriété située dans l'Etat et non exempte d'impôts d'après les lois des Etats-Unis sera imposée proportionnellement à sa valeur comme il sera dé-

terminé par la loi. Il est entendu que le mot « propriété », tel qu'il est employé dans cet article et dans cette section, comprend l'argent, les créances, les obligations, les actions, les droits, les franchises et tous les autres objets ou biens immobiliers, mobiliers ou mixtes, susceptibles de propriété privée. Il est entendu que les récoltes sur pied, les objets employés exclusivement dans les écoles publiques, ceux qui peuvent appartenir aux Etats-Unis, à cet Etat ou à une corporation municipale ou de comté dans cet Etat — seront exempts d'impôts. La législature — sauf dans le cas de créances garanties par des hypothèques (*mortgage*) ou par des actes fiduciaires (*trust deed*) — pourra accorder une réduction sur les créances de dettes dues par des personnes qui résident *bona fide* dans cet Etat.

*Section* 2. — La terre et les améliorations qu'on y aura faites seront imposées séparément. Les terres cultivées ou en friche, de même qualité, et pareillement situées, seront imposées pour la même valeur.

*Section* 3. — Toute étendue de terrain contenant plus de 640 acres 258 hectares 98 ares 9.440) et ayant été sectionnée par le gouvernement des Etats-Unis, sera répartie pour la fixation des impôts en sections et en fractions de section. La législature réglera, par une loi, l'évaluation, par petites étendues, de toutes les terres non sectionnées par le gouvernement des Etats-Unis.

*Section* 4. — Une hypothèque (*mortgage*), un acte fiduciaire, un deed of trust contrat ou tout autre obligation par laquelle une dette est garantie seront, pour la répartition et l'imposition, considérés et traités comme un intérêt de la propriété qui sert de garantie. Excepté pour les compagnies de chemins de fer et pour autres corporations quasi-publiques, dans les cas où une dette sera ainsi garantie, la valeur de la propriété qui est l'objet d'une hypothèque, d'un acte fiduciaire d'un contrat ou d'une obligation, moins la valeur de cette garantie, sera assise sur le propriétaire et taxée ; la valeur de la garantie sera assise sur le propriétaire de ce

titre, et imposée à son nom dans le comté, la cité, le district où est située la propriété qui sert de garantie. Les impôts ainsi basés seront un gage sur la propriété et sur la garantie et pourront être payés par l'une ou l'autre des parties. S'ils sont payés par le possesseur de la garantie, l'impôt levé sur la propriété deviendra une partie de la dette ainsi garantie; si le possesseur de la propriété paye l'impôt levé sur la garantie, il équivaudra à un payement jusqu'à due concurrence. Il est entendu que si cette somme garantie ou cette dette est payée par le ou les débiteurs, après la répartition et avant la levée des impôts, le montant de ces impôts peut être également retenu par le ou les débiteurs, et il sera calculé d'après les impôts de l'année précédente.

*Section* 5. — Tout contrat fait dorénavant, par lequel un débiteur s'obligera à payer une taxe ou une imposition sur de l'argent prêté, sur une hypothèque ou sur tout autre gage, sera nul et sans effet, quant à tout intérêt qui pourra être indiqué et quant aux taxes et impositions.

*Section* 6. — Le pouvoir d'imposer ne sera jamais abandonné ou suspendu par une concession ou un contrat dont l'Etat sera une des parties.

*Section* 7. — La législature pourra régler par une loi le payement par versements partiels des impôts sur la propriété immobilière.

*Section* 8. — La législature, par une loi, demandera à tous les contribuables de cet Etat de faire et de délivrer sous serment, tous les ans, au répartiteur du comté, une déclaration indiquant spécifiquement toute la propriété mobilière et immobilière qu'il possède ou qu'il administre, à midi, le premier lundi de mars.

*Section* 9. — Un Bureau d'égalisation d'État, composé d'un membre par district congressionnel de cet Etat, tel qu'il existait en 1879, sera élu par les électeurs des districts respectifs, à l'élection générale qui se fera en 1886 et à chaque élection du gouvernement qui suivra. Ses fonc-

tions dureront quatre ans; elles consisteront à égaliser l'évaluation de la propriété imposable dans les différents comtés de l'Etat en vue des impositions. Le contrôleur de l'Etat sera *ex officio* membre du Bureau. Les Conseils des Inspecteurs des différents comtés de l'Etat constitueront des Bureaux d'égalisation pour leurs comtés respectifs, et ils devront égaliser l'évaluation de la propriété imposable dans le comté, en vue des impositions : Il est entendu que ces Bureaux d'égalisation de l'Etat et du comté reçoivent par la présente l'autorisation et le pouvoir — conformément aux règles de notification que les Bureaux de comté peuvent établir au sujet de l'action du Bureau de l'Etat — d'augmenter ou de diminuer le rôle tout entier de l'imposition ou de toute imposition qui y est contenue, de façon à égaliser l'imposition de la propriété contenue dans ce rôle et de rendre l'imposition conforme à la valeur réelle en argent de la propriété contenue dans le dit rôle ; il est entendu qu'aucun Bureau d'égalisation ne pourra évaluer une hypothèque, un acte fiduciaire, un contrat ou une autre obligation par lesquels une dette est garantie, l'argent ou les créances solvables, au-dessus de la valeur indiquée par les titres. Le présent Bureau d'égalisation de l'Etat continuera à exercer des fonctions jusqu'à ce que son successeur — comme l'ordonne cette Constitution — soit élu et investi de ses fonctions. La législature pourra rediviser l'Etat en quatre districts aussi égaux que possible en population et faire des règlements pour l'élection des membres dudit Bureau d'égalisation (Amendement adopté le 4 novembre 1884).

*Section* 10. — Toute propriété — sauf ce qui sera établi plus loin dans cette section — sera imposée dans le comté, dans la cité, la cité-comté, la ville, la commune ou le district où elle est située, de la manière prescrite par la loi. La franchise, la chaussée, la voie, les rails et le matériel roulant de tous les chemins de fer construits sur plusieurs comtés de cet Etat seront imposés par le Bureau d'égalisa-

tion de l'Etat selon leur valeur réelle, laquelle sera répartie entre les comtés, les cités — comtés, les cités, les villes, les communes et les districts où se trouvent ces chemins de fer, et cela en proportion du nombre de milles de chemins de fer construits dans ces comtés, cités — comtés, cités, villes, communes et districts.

*Section* 11. — On pourra faire payer l'impôt sur le revenu à des personnes, des corporations, des sociétés par actions ou des compagnies résidant dans cet Etat, ou y faisant des affaires, ou faisant des affaires dans un autre ou plusieurs autres Etats, dans les cas, de la façon, et pour les sommes prescrites par la loi.

*Section* 12. — La Législature pourvoira à la levée et à la perception d'une capitation annuelle non inférieure à deux dollars, sur tous les habitants mâles de cet Etat ayant plus de 21 ans et moins de 60 — à l'exception des indigents, des idiots, des fous et des Indiens non imposés. Cet impôt sera versé à la caisse des écoles de l'Etat.

*Section* 13. — La Législature votera toutes les lois nécessaires pour assurer l'exécution des dispositions de cet article.

## ARTICLE XIV

### L'EAU ET LES DROITS SUR L'EAU

*Section* 1. — L'usage de toute l'eau que l'on destine ou qui peut être par la suite destinée à la vente, à l'abonnement, à la distribution, est ici déclarée être un usage public et soumis à la réglementation et au contrôle de l'Etat comme il sera prescrit par la loi ; *à la condition* que les tarifs d'abonnement et la rétribution à percevoir par toute personne, compagnie ou société de cet Etat qui fournit l'eau pour l'usage public à une cité et à un comté, à une cité, à un bourg ou à leurs habitants, seront fixés, tous les ans, par le Bureau des Inspecteurs, par le Conseil de la cité et du comté, de la cité ou de la ville, ou par tout

autre autorité publique de ces cités-comtés, villes ou les bourgs, par voie de règlement ou autre, de la façon dont autres ordonnances, actes législatifs ou décisions sont votés par cette autorité. Ils ne resteront en vigueur qu'une année. Ces règlements seront établis, ou ces décisions seront prises au mois de février chaque année et entreront en vigueur le 1er juillet suivant. Tout Bureau ou autorité qui négligera, à l'époque indiquée, d'établir des règlements ou de prendre des décisions fixant les tarifs d'abonnement à l'eau seront exposés à une sommation péremptoire pour répondre à une action intentée à la requête de toute personne intéressée et aux autres sommations et peines que la Législature pourra édicter. Toute personne, compagnie ou corporation percevant dans une cité-comté, cité ou ville de cet Etat, des tarifs d'abonnement à l'eau différents de ceux qui seront fixés, perdra ses franchises et ses établissements au profit de la cité, — comté, de la cité ou de la ville où ces tarifs sont perçus.

*Section* 2. — Le droit de percevoir des tarifs d'abonnement ou des rétributions pour avoir fourni l'eau à un comté, à une cité — comté, à une ville ou à leurs habitants, constitue un privilège et il ne peut être exercé qu'après autorisation donnée par la loi et selon la manière indiquée par cette loi.

## ARTICLE XV

### BORD DES PORTS, ETC.

*Section* 1. — Le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique est déclaré exister dans cet Etat pour tous les bords des eaux navigables de cet Etat.

*Section* 2. — Aucun individu, aucune société ou corporation réclamant ou possédant les bords d'un port, d'une baie, de l'entrée d'un estuaire, ou de tout autre eau navigable de l'Etat, ou les terres jusqu'où arrive la marée

sur ces mêmes bords, ne pourra refuser le droit de passage pour arriver à cette eau chaque fois que cela sera nécessaire pour un usage public, ni empêcher ou rendre difficile la libre navigation sur cette eau ; et la Législature votera des lois pour donner à cette clause l'interprétation la plus libérale, de façon que l'accès aux eaux navigables de cet Etat soit toujours possible à ses habitants.

*Section* 3. — Aucune terre où arrive la marée, à moins de deux milles de toute cité incorporée ou de toute ville de cet Etat, et donnant sur les eaux d'un port, d'une baie, d'une entrée ou d'un estuaire servant à la navigation, ne pourra faire l'objet de concessions ni ne pourra être vendue à des personnes, à des sociétés ou à des corporations.

## ARTICLE XVI

### DETTE DE L'ÉTAT

*Section* 1. — La Législature, en aucune façon, ne pourra contracter une dette ou des dettes, un engagement ou des engagements qui, isolément ou joints aux dettes ou aux engagements antérieurs, dépasseraient la somme de 300.000 dollars, sauf au cas de guerre pour repousser une invasion ou pour réprimer une insurrection, ou à moins que l'emprunt ne soit autorisé par la loi pour un but unique ou pour un travail formellement spécifié dans la loi. Cette loi indiquera les voies et moyens — autres que des ressources d'emprunts — pour payer l'intérêt de cette dette ou de cet engagement au jour de l'échéance et pour en payer le capital dans les vingt ans ; cette loi pourra être supportée tant que l'intérêt et le capital ne seront pas payés. Aucune loi semblable n'entrera en vigueur si elle n'a été soumise au peuple lors d'une élection générale et n'a obtenu la majorité des suffrages exprimés. Toutes les sommes levées conformément à cette loi ne seront employées qu'au but qui y est formellement

indiqué ou au payement de la dette ainsi créée ; cette loi sera publiée au moins dans un journal par comté ou par cité — comté — s'il en paraît un — dans toute l'étendue de l'Etat et pendant les trois mois qui précéderont l'élection dans laquelle elle doit être soumise au peuple. La législature pourra, à n'importe quel moment, après l'acceptation d'une telle loi par le peuple, l'abroger, si aucune dette n'a été contractée en vertu de cette loi.

## ARTICLE XVII

### IMMUNITÉ DE LA TERRE ET DE LA MAISON (*Homestead*)

*Section* 1. — La législature protègera par une loi contre l'expropriation forcée une certaine partie de la maison (*homestead*) et des autres propriétés de tous les chefs de famille.

*Section* 2. — La possession par des individus ou des corporations de grandes étendues de sol, sans les cultiver ni les amender, est contraire à l'intérêt public et devrait être rendue difficile par tous les moyens non incompatibles avec le droit de propriété privée.

*Section* 3. — Les terres appartenant à cet Etat et qui pourraient être cultivées, ne seront concédées qu'à des individus qui s'y établiront réellement, ces concessions ne pourront dépasser 320 acres par concessionnaire (129 hectares, 49 ares 4.720). Elles seront accordées aux conditions qui seront prescrites par la loi.

## ARTICLE XIX

### LES CHINOIS

*Section* 1. — La législature prescrira tous les règlements nécessaires pour la protection de l'Etat, des comtés, cités et villes, contre les charges et les maux provenant de la présence d'étrangers qui sont ou peuvent

devenir vagabonds, indigents, mendiants, criminels ou invalides, affligés de maladies contagieuses ou infectieuses, contre les étrangers dangereux pour d'autres raisons et nuisant au bien-être et à la tranquillité de l'Etat ; des règlements pour établir les conditions auxquelles ces personnes pourront résider dans l'Etat et pour indiquer les moyens de les éloigner de l'Etat s'ils manquent de remplir ces conditions ou s'ils s'y refusent : tant entendu que rien de ce qui est contenu dans cette section ne sera intéressé comme affaiblissant ou limitant le pouvoir de la législature de voter les lois de police ou autres règlements qui peuvent être nécessaires.

*Section* 2. — Aucune corporation actuellement en existence ou qui se formera à partir de ce jour, conformément aux lois de cet Etat, n'emploiera, après l'adoption de cette Constitution, soit directement, soit indirectement et à aucun titre, des Chinois ou des Mongols. La législature votera les lois qui seront nécessaires pour assurer l'exécution de cette clause.

*Section* 3. — Aucun Chinois ne sera employé à un travail de l'Etat, d'un comté ou d'un corps municipal, si ce n'est comme punition d'un crime.

*Section* 4. — La présence d'étrangers, qui ne peuvent devenir citoyens des Etats-Unis, est déclarée dangereuse pour la prospérité de l'Etat et la législature découragera leur immigration par tous les moyens en son pouvoir. Le « coolieism » asiatique est une forme de l'esclavage et est pour toujours interdit dans cet Etat, et tout contrat pour le travail des « coolies » sera nul. Toute compagnie ou corporation formée en ce pays ou à l'étranger en vue de l'importation de pareils travailleurs sera exposée aux peines que la législature pourra prescrire. La législature déléguera aux cités et aux villes incorporées de cet Etat tous les pouvoirs nécessaires pour éloigner les Chinois des limites de ces cités et de ces villes ou pour les renfermer dans des parties déterminées de leur territoire. Elles voteront

aussi les lois nécessaires pour empêcher l'entrée des Chinois dans cet Etat, après l'adoption de cette Constitution. L'exécution des clauses de cette section sera assurée par des lois appropriées.

---

## NOTE AU CHAPITRE XLIX

**Exemples de dispositions, dans les Constitutions des Etats, limitant le pouvoir des législatures d'Etat et des autorités locales, en ce qui concerne les taxes et les emprunts.**

## ARKANSAS :

### CONSTITUTION DE 1874

### ARTICLE XVI

*Section* 1. — L'Etat, une cité, un comté, une ville, une municipalité quelconque de cet Etat ne pourront prêter leur crédit pour quelque objet que ce soit. Un comté, une cité, une ville, une municipalité quelconque ne pourra jamais émettre de titres portant intérêt, si ce n'est des obligations qui pourront être autorisées par la loi pour assurer et garantir le paiement de la dette actuellement existante ; et l'Etat n'émettra jamais des mandats du Trésor (*Treasury Warrants*) ni des inscriptions (*scrip*) portant intérêt.

*Section* 7. — Aucune cité, ville ou corporation municipale autre que celle visée dans le présent article, ne pourra lever ou percevoir des impôts sur la propriété à un taux supérieur, chaque année, à 1/2 °/₀ de la valeur de cette propriété telle qu'elle a été établie pour les impôts d'Etat pendant l'année précédente.

## COLORADO

### Constitution de 1875.

### ARTICLE XI

*Section* 7. — Aucune dette ne pourra être contractée, par voie d'emprunt, par un district scolaire en vue de construire ou de garnir des bâtiments d'école ou d'acheter des terrains, qu'à la condition que la proposition de créer cette dette sera soumise préalablement aux électeurs des districts qui auront payé une taxe scolaire pendant l'année précédant immédiatement cette élection, et que la majorité des votants aura émis un vote favorable.

*Section* 8. — Nulle cité ne votera, ne contractera de dette sous forme d'emprunt quelconque, qu'au moyen d'une ordonnance, celle-ci ne pouvant être abrogée qu'autant que la dette visée aura été entièrement payée ou acquittée. Cette ordonnance déterminera les objets auxquels les sommes ainsi obtenues seront appliquées, et ordonnera la levée d'une taxe, ne dépassant pas 12 *mills* par dollar de la valeur de la propriété imposable dans la cité ou ville, et suffisante pour payer les intérêts annuels et amortir le capital de la dette en quinze ans au plus, et dix ans au moins, à compter du jour où la dette a été contractée. Les produits de cette taxe ne pourront être employés qu'aux objets prévus dans l'ordonnance jusqu'à ce que la dette ait été payée ou acquittée. Aucune dette de cette valeur ne sera contractée qu'autant que la question aura, à une élection régulière des conseillers, des aldermen ou des fonctionnaires de la cité ou de la ville, été soumise au vote des électeurs ayant payé, pendant l'année précédente, une taxe sur la propriété, et que la majorité

des votants aura, par bulletin déposé dans une urne distincte, émis un vote favorable.

Le montant total de la dette ainsi créée, réuni à la dette existant déjà au jour de l'élection, ne pourra, en aucun temps, dépasser 3 °/₀ de la valeur susvisée. Les dettes contractées pour la distribution de l'eau dans les cités ou les villes ne sont pas touchées par les dispositions de cette section.

## ILLINOIS

### CONSTITUTION DE 1870

### ARTICLE IX

*Section* 8. — Les autorités du comté n'établiront jamais de taxes, dont le montant total excéderait 75 °/₀ de la valeur, sauf pour le paiement de la dette existant au moment de l'adoption de cette Constitution, à moins d'y être autorisées par un vote du peuple du comté.

*Section* 12. — Nul comté, cité, ville, district scolaire ou autre corporation municipale ne sera autorisée à contracter, d'une manière ou pour un objet quelconque, une dette dont le montant total, y compris la dette existante, dépasserait 5 °/₀ de la valeur de la propriété imposable, telle qu'elle aura été fixée par la dernière répartition pour l'Etat et le comté des taxes antérieures à l'engagement de cette dette.

Tout comté, cité, district scolaire ou autre corporation municipale qui contracterait une dette comme il est dit ci-dessus, devra, au préalable, prescrire la levée d'une taxe directe annuelle suffisante pour payer les intérêts de la dette aux échéances et aussi pour en amortir le capital dans les 20 ans à compter de l'origine de la dette.

## CALIFORNIE

### CONSTITUTION DE 1879

### ARTICLE XI

*Section* 18. — Nul comté, cité, ville, commune, bureau d'instruction, district scolaire, ne contractera de dettes ou d'engagement quelconque, pour un objet quelconque, dont le montant excéderait, dans une année, le revenu de cette année, avant d'avoir obtenu le consentement des 2/3 des électeurs, appelés à voter spécialement pour cet objet, et avant que des mesures aient été prises pour la levée d'une taxe annuelle suffisante pour payer à l'échéance l'intérêt de la dette et aussi pour constituer un fonds d'amortissement destiné à payer le capital dans les 20 ans du contrat. Toute dette, tout engagement, contractés en violation de ces dispositions, seront nuls.

## NEW-YORK

### AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL DE 1884

(*A l'article VIII, § 11, de la Constitution de 1846*).

Nul comté comprenant une cité de plus de 100.000 habitants, nulle cité de cette importance ne sera autorisée à contracter une dette pour quelque objet que ce soit et sous quelque forme que ce soit, dont le montant, y compris la dette existante, excéderait 10 % de la valeur établie de la propriété immobilière imposée du comté ou de la cité.

Les sommes à retirer de l'impôt pour des objets intéressant le comté ou la cité, dans un comté comprenant une

ville de plus de 100.000 habitants ou dans une cité de cette importance, ne pourront pas, au total ,et ajoutées aux sommes établies pour le service des intérêts et de l'amortissement de la dette existante, dépasser, par an, 2 % de la valeur établie de la propriété immobilière et mobilière du comté ou de la cité.

# TABLE DES MATIÈRES

## DU TOME II

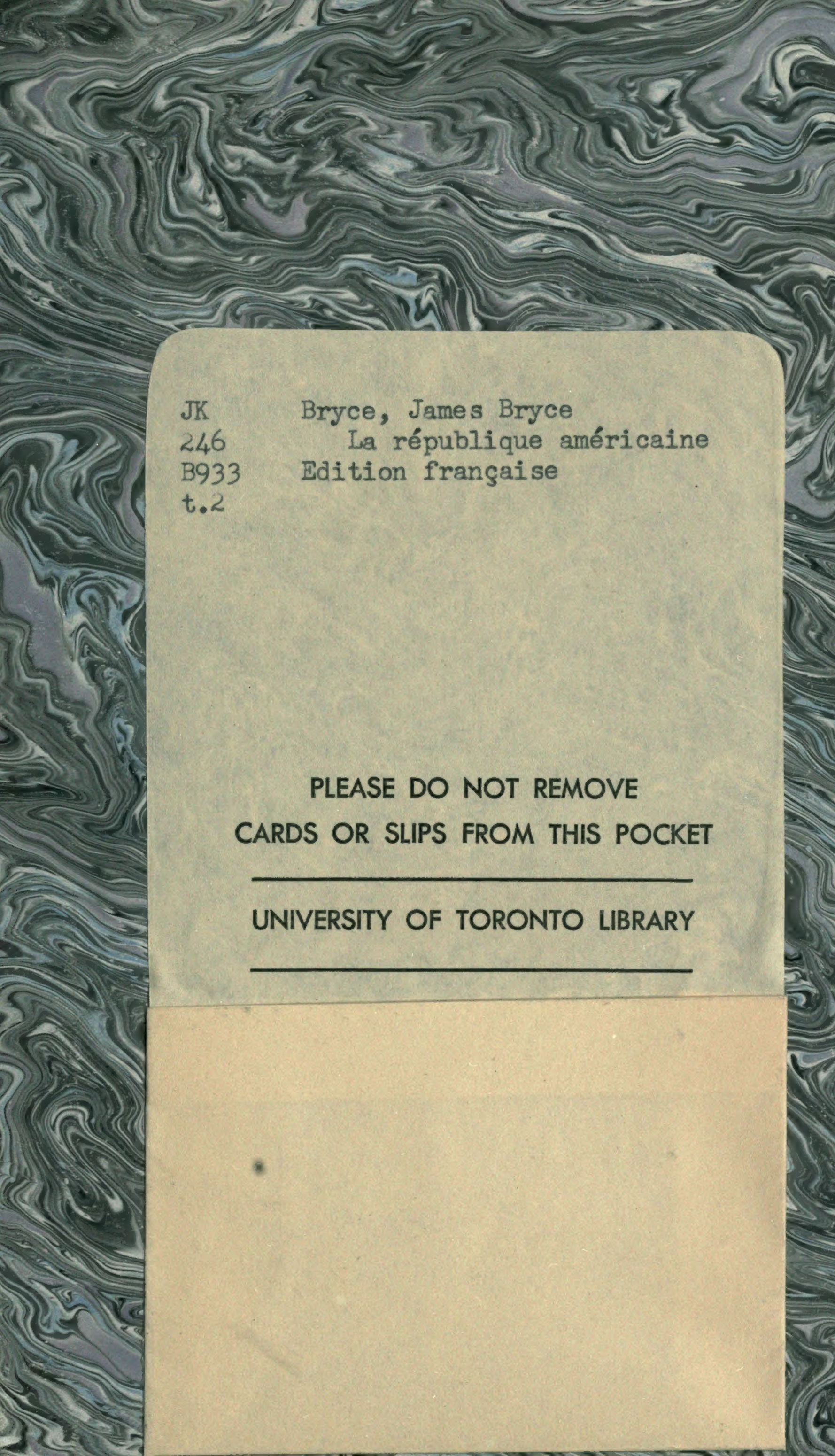
## DEUXIÈME PARTIE

### LES GOUVERNEMENTS DES ETATS

FIN DE LA TABLE DU TOME II

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie BUSSIÈRE






UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 14 01 10 05 007 6